


NAZIONALE
B. Prov.
IV
936
VITT. EM. II
NAPOLI


BIBLIOTECA PROVINCIALE
Armadio VIII
Palchetto
Num.° d' ordine



ÉLÉMENTS

DE

DROIT POLITIQUE.

OUVRAGES DU MÊME AUTEUR.

Éléments de Jurisprudence administrative; 2 vol. in-8°. (1818.)

Recueil des Arrêts du Conseil d'état, commencé en 1821 et continué par M. Deloche; 14 vol. in-8°.

Législation et jurisprudence des ateliers dangereux, insalubres, et incommodes; 1 vol. in-18. (1827.)

Des Tribunaux administratifs; 1 vol. in-8°. (1828.)

SAINT-GERMAIN-EN-LAYE,
IMPRIMERIE D'A. GOUJON.

ÉLÉMENTS

DE

DROIT POLITIQUE,

PAR M. L. A. MACAREL,

CONSEILLER D'ÉTAT,

PROFESSEUR-ADJOINT A LA CHAIRE DE DROIT ADMINISTRATIF DE PARIS.





PRIX : 4 FR.

PARIS,

NÈVE, LIBRAIRE DE LA COUR DE CASSATION,

PALAIS DE JUSTICE, N° 9.

1833.

PRÉFACE.

En offrant au public ce petit livre, qui n'était pas destiné d'abord à voir le jour, j'éprouve le besoin de faire connaître comment il a été composé, et les motifs qui ont décidé sa publication.

Depuis le mois de juillet 1826, le vice-roi d'Égypte entretient en France une colonie de jeunes gens pour les former à la civilisation européenne, soit par la pratique de nos arts, soit surtout par l'étude de nos diverses branches de connaissances, et le spectacle de nos institutions.

En 1828, M. Jomard, membre de l'Institut, qui, dans de nobles et hautes vues, a bien voulu se charger d'imprimer la

direction aux divers travaux des élèves de la mission égyptienne, me confia, au nom de Mehemet-Ali, l'enseignement de plusieurs de ces élèves, qui, d'après les intentions de leur gouvernement, étaient destinés aux fonctions de l'administration civile et de la diplomatie.

J'eus beaucoup à réfléchir, non-seulement sur la possibilité de cet enseignement, mais encore sur son mode et son étendue; d'après le plan que je m'en formai (1), le droit politique ou droit public général devait nécessairement en faire partie. Un texte pour les leçons m'était nécessaire plus qu'à tout autre instituteur; car mes élèves n'étaient encore que bien peu familiarisés avec notre langue, et ils étaient tout-à-fait étrangers aux abstractions des sciences morales et politiques. Je me mis à la recherche d'un

(1) Voir à l'appendice la note A.

livre élémentaire qui pût servir à diriger notre marche, et je ne tardai point à m'apercevoir que ce livre manquait absolument. Si quelques hommes de talent ou de génie ont posé les bases de la constitution des sociétés civiles ou politiques, et tracé les conditions de leur existence, personne n'avait songé jusqu'ici (que je sache du moins) à rédiger les éléments de cette science, sans doute parce qu'on la considérait comme une sorte d'arcane pour les hommes d'état, et non comme une science destinée à devenir vulgaire; et même s'il faut le dire, mes recherches me firent découvrir qu'il n'existait alors (en 1828) aucun ouvrage, quelles que fussent sa forme et son étendue, qui constatât l'état actuel de la science du droit public et marquât le point où sont parvenues, sur ces matières, les connaissances humaines.

J'entrepris donc de recueillir, dans les principaux auteurs qui avaient écrit sur

le droit public, les notions les plus généralement reçues et les plus utiles; je m'appliquai ensuite à les ranger dans un ordre méthodique, à les présenter dans une gradation raisonnable, en ayant soin de passer du simple au composé, à compléter enfin les parties qui me paraissaient offrir des lacunes. C'est ainsi que je me suis efforcé d'embrasser la société civile dans son ensemble; et de la faire voir, au moyen de divisions nettes et simples, depuis sa constitution jusqu'aux commotions qui peuvent la renverser. Si les dernières pages sont plus abstraites, c'est que je pensai qu'à ce terme mes auditeurs seraient disposés à réfléchir avec plus de maturité, et que je voulais, en quelque sorte, les y contraindre, à leur insu.

Pressé par le temps, ne cherchant que la plus grande utilité de mes élèves, à l'exemple de Burlamaqui dans ses *Éléments de Droit naturel*, je ne me suis

point fait scrupule non-seulement d'emprunter aux écrits des publicistes nationaux et étrangers, anciens ou modernes, morts ou vivants, toutes les idées qui m'ont paru dignes de remarque, mais encore de m'approprier, sans les citer, les expressions qu'ils ont employées pour rendre ces idées.

Tant que mes leçons restaient secrètes, cela n'offrait point d'inconvénients, dès que je livrais mon travail au public, n'étais-je point dans l'obligation de tenir compte, à chacun, des emprunts que je leur avais faits? Peut-être l'exacte justice l'eût-elle voulu ainsi, mais il m'eût fallu citer à chaque page, souvent à chaque alinéa. Le texte se fût ainsi trouvé maladroitement surchargé de notes; j'ai préféré faire un renvoi général, en offrant la nomenclature de tous les écrivains ou orateurs dont les livres ou les discours m'ont fourni les matériaux de ce livre.

Cela formera d'ailleurs une sorte de petite bibliographie du droit public (1).

Les gens instruits goûteront peut-être quelque plaisir à reconnaître ainsi, chemin faisant, et sans autre assistance que celle de leur mémoire, les idées et jusqu'au style des auteurs dont ils se sont nourris; pour ceux qui n'ont point cette instruction, il doit leur importer peu que *tel* ou *tel* ait ainsi parlé ou écrit; il leur suffit d'avoir un ensemble de principes aussi certains que le permet la matière, un tout conséquent dans ses déductions. Je prie enfin les auteurs vivants d'excuser mes larcins, en faveur de l'utilité générale que je m'en suis proposée. C'est d'ailleurs un hommage que je me plais à rendre à tous.

L'essai de ce travail avec mes élèves avait été satisfaisant. Des hommes qui,

(1) Voir ci-après, page xv.

par leurs études, peuvent passer pour juges compétents, avaient pensé que ce petit livre serait une introduction suffisante à de plus fortes études; que les gens du monde, qui n'ont le temps de rien approfondir, pourraient s'en contenter : et ils m'en avaient demandé la publication, comme une chose utile. Revêtu de fonctions qui ne me permettaient point de revoir le manuscrit aussi complétement que je l'eusse désiré, je n'avais point cédé à ces honorables sollicitations. Mais, ayant appris, à la fin de l'année dernière, qu'il existait plusieurs copies de l'ouvrage, j'ai craint qu'elles ne fussent défigurées ou falsifiées, et j'ai dû songer alors à empêcher toute altération, à rendre toute infidélité désormais innocente.

D'après les détails qui précèdent, on peut voir que j'ai mis de côté presque tout amour-propre d'auteur. Je n'ai point cherché à faire prévaloir mes idées,

ni mes opinions. J'ai bien celles que j'expose ici ; mais je ne les exprime que parce qu'elles me paraissent être celles qui sont le plus généralement répandues et accréditées : en un mot, j'ai voulu constater, quoique avec brièveté, l'état général de la science. Je serai content, si les nombreuses portions qui sont mon œuvre personnelle se fondent sans disparate avec les pensées des maîtres de la science, et si l'ordre et la division, qui m'appartiennent en entier, satisfont les esprits éclairés.

Sans doute il est beaucoup de questions que je n'ai point traitées ni même touchées. Un livre élémentaire ne peut tout exposer. Ceux qui veulent approfondir les matières, entrer dans les détails de chaque sujet, doivent lire et méditer les traités généraux et particuliers où les diverses questions sont développées : par malheur, de semblables traités sont encore trop rares. Du reste, s'il est des

points capitaux que j'aie omis, je prie qu'on veuille bien me les indiquer : la faute peut être réparée, si ce petit livre est destiné à vivre et paraît mériter d'être réimprimé; je ne manquerais pas non plus, dans une édition nouvelle, de profiter des progrès qu'aurait pu faire la science du droit public; car je suis loin de croire qu'elle ne s'améliorera pas, et que l'esprit humain n'arrivera point à inventer d'autres garanties sociales ou à perfectionner celles qui existent.

Mais il ne s'agit point encore de ce que je ferais si le public agréait mon travail; j'expose seulement ce que j'ai fait. On sait maintenant comment ce livre a été composé, quelles circonstances ont décidé sa publication : mes vœux seront accomplis, s'il satisfait dans son ensemble, s'il donne des notions justes; si, faisant aimer la science, il provoque des études approfondies; s'il contribue enfin

à former de bons citoyens et d'utiles sujets de la loi. Voilà le but que je me suis proposé d'atteindre ; si je me suis trompé, ne pourrai-je au moins dire au public, comme le poète,

Da veniam scriptis, quorum non gloria nobis
Causa, sed utilitas officium que fuit.
(OVID. DE PONTO, lib. III, eleg. IX.)

Paris, 6 avril 1833.

P. S. Ai-je besoin de prévenir qu'en composant ces *Éléments* pour mes jeunes Égyptiens, j'ai voulu leur faire connaître les principes qui régissent les gouvernements constitutionnels de l'Europe, et n'ai point prétendu leur offrir un système de règles également et immédiatement applicables au gouvernement de tous les pays. Je sais, et j'ai eu grand soin d'insister sur ce point dans le cours de mon enseignement, que les institutions politiques ont besoin, pour prospérer, d'être appropriées aux mœurs et aux lumières de la nation à laquelle on les destine.

NOMS DES AUTEURS

Dont les ouvrages ont été mis à contribution dans le livre qui va suivre.

Aristote. — Sa politique.
Bacon. — Justice universelle.
Barrot (Odilon). — Discours politiques.
Bérenger. — Justice criminelle en France et Discours politiques.
Berville. — Ecrits politiques.
Blackstone. — Commentaire sur les Lois anglaises.
Blanqui. — Précis d'Economie politique.
Bodin. — De la République.
Broglie (duc de). — Discours et Ecrits politiques.
Burlamaqui. — Éléments du Droit naturel.
Boncenne. — Traité de la Procédure civile.
Cicéron. — De la République, et des Devoirs.
Carré. — Des Lois d'Organisation et de Compétence.
Comte. — Traité de la Législation générale.
Constant (Benjamin). — Cours de Politique constitutionnelle et Discours politiques.
Cormenin. — Questions de Droit administratif, et Discours politiques.
Daunou. — Des Garanties individuelles et Discours politiques.
Decazes (Duc). — Discours politiques.
De Gérando. — Leçons orales de Droit public et administratif.
Delolme. — Constitution d'Angleterre.
Destutt de Tracy. — Commentaire sur l'*Esprit des Lois*, et Traité d'Economie politique.
Dunoyer. — Industrie et Morale.
Dupin aîné. — Écrits et Discours politiques.
Duranton. — Cours de Droit civil.
Favard. — Dictionnaire de législation et de Jurisprudence modernes.

Fritot. — Science du publiciste.
Ferrand. — Théorie des Révolutions.
Guizot. — Écrits et Discours politiques.
Henrion de Pansey. — De l'Autorité judiciaire, et du Pouvoir municipal.
Huet de Coetisan. — De la Puissance civile.
Isambert. — Droit public et des gens.
Kératry. — Articles de l'Encyclopédie moderne.
Locke. — Du Gouvernement civil.
Mably. — Droits et Devoirs du citoyen.
Machiavel. — Le Prince.
Merlin. — Répertoire de jurisprudence.
Meyer. — Institutions judiciaires.
Montesquieu. — Esprit des Lois.
Pagès (J. P.). — Articles de l'Encyclopédie moderne.
Pigeau. — Procédure civile.
Poncet. — Traité des Jugements.
Paillet. — Dictionnaire universel de Droit français.
Portalis. — Discours et rapports politiques.
Puffendorf. — Devoirs de l'homme et du citoyen.
Renouard. — De l'Instruction secondaire.
Royer-Collard. — Discours politiques.
Rayneval. — Institutions du droit de la nature et des gens.
J.-J. Rousseau. — Contrat social, Gouvernement de Pologne.
J. B. Say. — Traité et cours complet d'économie politique.
Torombert. — Principes de droit politique.
Toullier. — Droit civil.
Vatel. — Droit des gens.
Wolf. — Droit de la nature et des gens.

Ouvrages publiés depuis la composition de ce livre :

Mahul. — Tableau de la constitution politique de la France.
Hello. — Du Régime constitutionnel.
Massias. — De la Souveraineté du peuple.

TABLE

DES DIVISIONS DE L'OUVRAGE.

FIN DE LA TABLE.

ÉLÉMENTS

DE

DROIT POLITIQUE.



De même que le droit des gens n'est autre chose que la loi naturelle appliquée aux nations entre elles, de même le droit public, ou politique, n'est que le droit de la nature appliqué à l'organisation particulière et intérieure de chaque société civile.

L'ensemble des principes qui régissent cette organisation, forme la science du droit politique.

Cette science a pour but de reconnaître ce qu'on doit entendre par société civile, et en quoi elle diffère de la société naturelle;

Quelle est l'origine, et quels sont le but et les effets des sociétés civiles;

Comment elles s'établissent;

Quelles puissances résident au sein de l'association;

Ce que c'est que la souveraineté, quelle en est l'étendue;

Quels sont les devoirs réciproques du souverain et des sujets;

Quelles sont les différentes formes des sociétés civiles;

Ce que c'est que le gouvernement, et comment il s'institue;

Quels sont les rapports respectifs entre l'autorité et les citoyens;

Quel est l'empire du souverain sur les choses qui tiennent à la religion;

Quels sont les moyens physiques mis à la disposition du gouvernement pour protéger l'état au dedans et au dehors;

Quels moyens il peut employer pour éclairer les citoyens et les rendre meilleurs;

Quels sont les devoirs de tous ceux auxquels sont confiées les fonctions publiques;

Quelle est, en particulier, la fonction des magistrats de l'ordre judiciaire;

Par quels moyens doivent être réprimées les infractions aux lois portées pour le maintien de l'ordre social et de la tranquillité publique, le respect des propriétés privées, etc., etc.

Cette science, enfin, a pour but de rechercher les règles qui doivent diriger les gouvernements vers leur propre conservation, en cas de troubles

intérieurs et de guerres civiles; la manière dont les gouvernements se corrompent, se dissolvent, et comment les révolutions s'effectuent et se terminent.

TITRE PREMIER.

DES SOCIÉTÉS CIVILES.

CHAPITRE PREMIER.

DE L'ORIGINE, DU BUT, ET DES EFFETS DES SOCIÉTÉS CIVILES.

Puisque le droit politique est l'ensemble des principes qui régissent l'organisation des sociétés civiles, il faut définir celles-ci, en les distinguant de la société naturelle.

Mais auparavant, il est utile de rappeler ce que l'on entend par droits et devoirs naturels.

Le *droit* est la faculté donnée, par la loi naturelle, d'exiger que les actions soient faites, omises, ou souffertes.

Le *devoir* est l'accomplissement de l'action commandée par la loi naturelle, ou l'omission de l'action défendue par elle.

Les droits absolus que l'homme tient de la nature se réduisent à trois points principaux : sûreté, liberté, propriété.

Le droit de sûreté personnelle de l'homme consiste dans la jouissance de sa vie, de son corps, de son honneur.

Le droit de liberté individuelle comprend la liberté de la personne et des actions, celle de la pensée et de sa manifestation, celle de la conscience et du culte.

Le droit de propriété est la faculté de jouir paisiblement des biens que l'on possède, sans pouvoir être contraint de les céder contre son gré.

Ces droits, qui dérivent de la nature même de l'homme, pour n'être point écrits dans les codes particuliers des nations, n'en existent pas moins : leur sanction a été gravée dans nos cœurs, en caractères ineffaçables, par l'auteur de toutes choses; ils ont un fondement plus solide que celui des institutions humaines.

Cela posé, il y a deux espèces de sociétés : l'une naturelle, et l'autre civile ou politique. La première sort toute formée des mains de la nature; il est facile, en effet, de reconnaître que l'homme est essentiellement sociable, et que c'est cette

espèce de société qui le distingue de toutes les autres créatures.

La seconde est une société plus parfaite ; elle est le fait de l'homme, quoiqu'elle ait sa racine dans le cœur humain.

Une société civile est une réunion d'individus ayant des droits nécessaires qu'ils tiennent de la nature, et d'autres droits qui sont déterminés par les conventions qu'ils ont faites entre eux, mais qui doivent toujours avoir les premiers pour base.

De ces droits divers dérivent des devoirs corrélatifs; nous les exposerons par la suite : recherchons maintenant quelle est l'origine de la société civile.

SECTION I.

DE L'ORIGINE DES SOCIÉTÉS CIVILES.

L'histoire des peuples les plus anciens n'offre aucunes lumières à cet égard. Nous en sommes réduits à des conjectures, et voici celles qui sont le plus probables.

L'homme, ne pouvant exister seul, a eu la femme pour premier compagnon de son existence; de l'union de l'homme et de la femme est résultée la famille. La femme et les enfants ont eu besoin de la protection de l'homme, qui naturellement est devenu leur chef.

Les enfants ont été la souche de nouvelles familles, qui ont formé une aggrégation, un hameau ; ces hameaux se sont multipliés, et les chefs des maisons se sont réunis pour la sûreté de tous ; ils ont formé la *cité*, c'est-à-dire, un état, un corps politique.

Ensuite, l'organisation sociale s'est modifiée suivant qu'ils ont cru devoir élire un chef unique, ou confier la direction de toutes les affaires communes aux plus sages et aux plus distingués d'entre eux, ou qu'ils se sont réservé de délibérer en commun ou par délégation sur les affaires les plus importantes, et sur les moyens de faire respecter la volonté commune.

Quelquefois aussi, des hommes ambitieux et hardis sont parvenus à conquérir le pouvoir et se le sont partagé, en attendant qu'un d'entre eux, plus audacieux encore, prît et gardât pour lui la suprême autorité.

Mais il est à remarquer que partout cette usurpation a été injuste ; car la force ne peut engendrer le droit. La possession, si longue qu'elle soit, n'est qu'une injustice de plus, parce que le principe en est vicieux. L'intérêt seul des nations peut effacer le vice de cette origine.

SECTION II.

DU BUT DES SOCIÉTÉS CIVILES.

Quoique, dans l'état de nature, c'est-à-dire dans la société naturelle, l'homme ait le plein exercice de ses facultés, et que sa liberté d'agir n'ait *pour limites que l'exercice des facultés d'autrui*, quoiqu'il soit le maître absolu de sa personne et de ses possessions, qu'il soit égal au plus grand et qu'il ne soit sujet de personne; cependant la jouissance de ces droits est fort incertaine, et sans cesse exposée à l'invasion d'autrui; car il est difficile que les hommes observent toujours exactement l'équité et la justice. Il est donc tout naturel que les hommes aient été portés à se réunir, à composer un corps moral pour la *conservation mutuelle* de leurs vies, de leurs libertés, de leurs biens.

Le but de la société civile n'est donc autre chose que la pratique paisible des maximes du droit naturel, ou, en d'autres termes, que la paix et la sûreté de chacun, d'où résulte la félicité publique.

SECTION III.

DES EFFETS DES SOCIÉTÉS CIVILES.

Le premier effet des sociétés civiles est que la réunion des hommes en corps politique donne à chacun des droits sur l'appui de tous; et que ce n'est qu'à ce moment que, devenus puissants, ils ont enfin pu faire connaître la crainte à l'oppresseur. La liberté naturelle de l'homme n'a point été anéantie par cette association; elle a plutôt été perfectionnée, puisque les abus en ont été retranchés : nous venons de voir, en effet, que les hommes ont cherché, dans la société civile, un remède contre les excès de leur propre liberté.

Mais si la liberté naturelle n'est point anéantie, elle est du moins restreinte; car il faut que l'homme renonce à cet empire souverain qu'il avait sur sa personne et ses actions, en un mot, à sa complète indépendance.

Nulle société ne peut se concevoir, en effet, sans qu'il y ait, d'un côté, droit de commander, et de l'autre, devoir d'obéir; sans cela le but de la société ne pourrait être atteint. La protection ne saurait s'exercer sans une certaine autorité sur ceux qu'elle doit couvrir.

Enfin, l'égalité de droit ou de nature, qui exis-

tait entre les hommes, n'est pas détruite par l'établissement de la société politique; car, dans ce dernier état, l'abus de la force cesse, et avec elle l'inégalité de fait. La force individuelle disparaît et s'abaisse alors devant la force de tous, devant la volonté commune, devant la puissance publique.

CHAPITRE II.

DE L'ÉTABLISSEMENT DES SOCIÉTÉS CIVILES.

Pour atteindre le but de la société, il fallait réunir pour toujours les volontés de tous ses membres, de telle sorte que désormais, ils ne voulussent plus qu'une seule et même chose, pour tout ce qui se rapporte au but de l'association.

Il fallait ensuite établir un pouvoir supérieur, soutenu des forces de tout le corps politique, et au moyen duquel on pût intimider ceux qui voudraient troubler la paix, et faire souffrir un mal présent et sensible à quiconque oserait agir contre l'utilité commune.

C'est de cette union de volontés et de forces que résulte le corps politique ou l'état.

Il ne peut s'établir que par des conventions; car cette union des volontés dans une seule personne ne saurait s'effectuer, de manière que la diversité naturelle d'inclinations et de sentiments fût actuellement détruite; il faut donc un engagement, un consentement, donné par chacun, de soumettre sa volonté particulière à la volonté d'une seule personne ou d'une assemblée, en sorte que toutes les résolutions de ce mandataire, relativement aux choses qui concernent la sûreté ou l'utilité publique, soient regardées comme la volonté positive de tous en général et de chacun en particulier.

SECTION I.

DU PACTE OU CONTRAT SOCIAL.

La première convention nécessaire pour former une société civile, est celle par laquelle chacun s'engage avec tous les autres à se joindre pour toujours en un seul corps politique, et à régler d'un commun consentement ce qui regarde leur conservation, leur sûreté, leur utilité communes.

C'est ce que l'on appelle le *pacte* ou le *contrat social.*

Ce contrat est exprès ou tacite.

Il est *exprès*, si les stipulations en ont été rédigées par écrit, ce qui est très rare.

Il est *tacite*, lorsqu'il résulte du fait seul de la réunion des hommes qui composent l'association politique.

SECTION II.

DE LA CONSTITUTION POLITIQUE.

La seconde convention est celle par laquelle les membres du corps politique établissent la forme de leur gouvernement ; car, sans cette ordonnance, on ne saurait prendre aucune mesure fixe pour travailler, utilement et de concert, à la sûreté et au bien communs.

C'est ce que l'on entend par la *constitution politique* d'un peuple.

Expresses ou tacites, ces sortes de conventions (selon toute apparence) se sont d'abord faites au hasard et sans principes ; ensuite, il est présumable qu'elles se sont modifiées de même, améliorées, ou quelquefois détériorées à beaucoup d'égards. De là est née la multitude presque infinie d'organisations sociales qui existent parmi les hommes, et dont presque pas une ne ressemble en tout à une autre.

SECTION III.

DES ENGAGEMENTS RÉCIPROQUES DU PRINCE ET DES CITOYENS.

Enfin la forme du gouvernement étant réglée, il doit y avoir encore une autre convention par laquelle, après qu'on a choisi une ou plusieurs personnes à qui l'on confie le pouvoir de gouverner, ceux qui sont revêtus de cette autorité suprême s'engagent à veiller avec soin à la sûreté et à l'utilité communes, et le reste des membres de l'association lui promet une fidèle obéissance. C'est cette dernière convention qui renferme, de la part du chef de la société, une soumission à employer ses forces et sa volonté personnelles au bien commun, autant qu'il sera nécessaire.

C'est ainsi que se forme un état régulier.

Mais la formation régulière des sociétés doit encore être examinée sous deux rapports : au physique et au moral.

SECTION IV.

DE LA CONSTITUTION PHYSIQUE DE LA SOCIÉTÉ.

Sous le rapport physique, deux choses sont à considérer : l'étendue et les limites.

Quant au premier point, il est à remarquer que, de quelque manière qu'un état soit gouverné, il faut qu'il ait une certaine étendue.

S'il est trop petit, les citoyens pourront, quand ils le voudront, se voir tous en deux jours et faire une révolution en une semaine. Il ne saurait donc y avoir, dans un tel état, ni liberté, ni tranquillité assurée, ni bonheur durable.

Il faut, de plus, qu'un état ait une force suffisante ; s'il est trop petit, il est trop faible; et s'il est trop faible, il ne jouit jamais d'une véritable indépendance et n'a qu'une existence précaire. Il peut être tout-à-coup bouleversé, non-seulement par les révolutions qui s'opèrent dans son sein, mais encore par toutes celles qui peuvent avoir lieu autour de lui.

D'un autre côté, il ne faut pas que le corps politique dépasse certaines proportions.

Ce n'est pas que, dans l'état actuel de la civilisation d'une grande partie du monde, et surtout de l'Europe, avec le secours de l'imprimerie et la facilité des communications, il soit bien plus embarrassant de gouverner une grande province qu'une petite. La grande étendue de la base est même un avantage incalculable, en ce que, lorsqu'elle existe, les troubles intérieurs et les agressions étrangères renversent très difficilement l'édifice politique; car le mal ne peut se déclarer

partout en même temps; il reste toujours quelques parties saines, d'où l'on peut porter secours aux parties malades.

Mais ce qui est important, c'est que l'étendue de l'état ne soit pas telle qu'il renferme dans son sein des peuples trop différents de mœurs, de caractère, surtout de langage, et qui aient des intérêts particuliers trop distincts; étendue telle aussi qu'elle ne lui permette point de réunir ses moyens de défense assez promptement pour les opposer à l'attaque, aussitôt qu'elle est faite.

Quant aux limites, il est essentiel au bonheur des habitants d'un pays, que les frontières en soient d'une facile défense, qu'elles ne soient pas sujettes à contestation, et qu'elles se trouvent placées de manière à ne pas intercepter les débouchés des denrées et le cours que le commerce tend à prendre de lui-même; pour cela, il faut que l'état ait des limites qu'il tienne de la nature, et qui ne soient pas des digues abstraites, tracées arbitrairement sur une carte.

Sous tous ces rapports, la mer est de toutes les limites naturelles la meilleure. La mer est un obstacle pour toute espèce de mal, et une facilité pour toute espèce de bien.

Après la mer, la meilleure limite naturelle est la cime des plus hautes chaînes de montagnes, en prenant pour ligne de démarcation le point de

partage des eaux qui coulent des sommets les plus élevés et par conséquent les plus inaccessibles : des eaux, qui doivent aussi féconder le pays.

Enfin, à défaut de mers et de montagnes, on peut se contenter des grands fleuves, en ne les prenant qu'à un endroit où ils sont déjà un peu considérables et en les suivant jusqu'à la mer, s'il est possible.

En un mot, une société politique doit toujours, pour son bonheur, travailler à se procurer ses limites naturelles, et ne jamais se permettre de les dépasser.

SECTION V.

DE LA CONSTITUTION MORALE DES SOCIÉTÉS.

Sous le rapport moral, il est à remarquer qu'il n'y a de bonnes constitutions, pour les sociétés politiques, que celles où les pouvoirs sociaux ne peuvent être exercés que dans l'intérêt du peuple, et par conséquent celles où la jouissance des droits naturels de l'homme est suffisamment garantie.

Car, les citoyens n'ayant contracté d'obligations envers la société générale, que dans ce qui est relatif à l'intérêt commun, gêner leur liberté dans tout ce qui est étranger à cette fin, ce serait excéder les termes de leur engagement, puis-

qu'ils ont entendu conserver leur indépendance réelle et l'exercice de leurs droits naturels, dans tout ce qui n'a pas un véritable rapport au bien public.

En général, l'imperfection des sociétés civiles ne vient que de ce qu'elles ont été commencées avant de connaître les véritables intérêts des hommes, et les justes limites des sacrifices que le bien public exige d'eux.

Au surplus, il n'y a point de bonté absolue dans les constitutions : la meilleure est celle qui convient le mieux à la nation pour laquelle elle est établie; et il n'y en a qu'une seule qui puisse parfaitement convenir à chaque nation : c'est celle qui est tellement prise dans son caractère et ses habitudes, tellement calculée sur la nature et l'étendue de ses relations et de son territoire, enfin sur ses véritables intérêts, qu'il est à présumer que le temps seul et le cours naturel des choses la lui auraient donnée.

Une constitution n'est pas un acte de pure création : quelque puissant que soit le génie de ceux qui entreprennent d'organiser ainsi des sociétés, il est souvent possible qu'ils survivent à leur ouvrage.

En outre, ce n'est pas absolument la plus forte constitution qu'il faut donner à un état; c'est celle qui est préférable, eu égard à toutes les

conditions nécessaires pour la durée, c'est-à-dire, celle qui assure le mieux les garanties sociales. Et pour cela, il faut que la constitution contienne des mesures habilement combinées, pour que ceux qui sont chargés de réprimer le mal n'aient pas la possibilité d'en faire eux-mêmes.

Enfin, une constitution est, en cela, essentiellement mauvaise : 1° lorsqu'elle ne renferme pas un moyen légal et paisible de la modifier et de la changer; 2° lorsqu'elle n'est pas de nature à se prêter aux progrès des temps, lorsqu'elle aspire à avoir un caractère de perpétuité et de fixité qui ne convient à aucune institution humaine. Elle expose alors la nation et ses chefs à des révolutions dont les suites sont incalculables.

CHAPITRE III.

DES POUVOIRS SOCIAUX.

Il faut maintenant expliquer ce que nous avons entendu par *pouvoirs sociaux*.

Naturellement, l'homme a deux mobiles : la *volonté*, qui détermine ses actions ; et la *force*, qui les exécute. De là deux sortes de *pouvoirs*.

Le premier est de déterminer et d'établir tout

ce que l'homme trouve à propos de faire pour sa conservation et celle des autres, suivant l'esprit et la permission des lois de la nature.

Le second est de punir les crimes commis contre ces lois, ou, en d'autres termes, de se faire justice à soi-même.

Or, l'homme se dépouille, en grande partie, de l'un et de l'autre, lorsqu'il entre dans une société politique.

Il se dépouille du premier, afin qu'il soit réglé et administré par les lois de la société, c'est-à-dire qu'il soumet sa volonté à la volonté générale, pour tout ce qui tient à l'intérêt commun de l'association.

L'homme se dépouille aussi de l'autre pouvoir, c'est-à-dire qu'il renonce à se faire justice à lui-même, et qu'il s'engage à n'employer, contre les autres, ses forces naturelles que pour assister et fortifier le pouvoir qui est chargé de protéger la société.

Il est, toutefois, à remarquer : que l'homme n'est tenu d'en faire le sacrifice qu'autant que le bien, la prospérité, la sûreté de l'association politique le requièrent;

Que ces pouvoirs ne sont remis entre les mains de la société, que pour être employés au bonheur du corps politique, et à la conservation de ce qui appartient en propre à ses membres.

Ces pouvoirs, devenus ceux de la société, prennent le nom de *pouvoir législatif* et *pouvoir exécutif*. Car, tout aussi bien que l'homme, le corps politique a deux mobiles nécessaires à son existence : il *veut* et il *agit;* le premier exprime donc sa *volonté*, le second l'accomplit par l'*exécution*.

Examinons, d'après ces premières données, les caractères propres à chacun de ces pouvoirs.

SECTION I.

DU POUVOIR LÉGISLATIF.

Le pouvoir législatif a pour objet de prescrire les règles qui doivent régir l'association politique, dans tout ce qui ne tient pas à sa constitution même.

Il en résulte que c'est à lui qu'il appartient de régler la manière dont les forces de l'état peuvent être employées pour la conservation et le bonheur de la communauté en masse, et de chacun de ses membres en particulier.

Nous verrons plus tard à quelles mains il est convenable de confier ce premier de tous les pouvoirs sociaux.

Mais nous pouvons remarquer, dès ce moment, que c'est de lui que dépend, en général, la prospérité des états; ce n'est, en effet, que par suite

d'un bon ou d'un mauvais système de législation que s'élèvent ou tombent les empires.

Les actes qui émanent du pouvoir législatif s'appellent *lois;* pour bien les apprécier, il convient d'en examiner et reconnaître la nature, le caractère, le but, les effets, la diversité, et de déterminer aussi l'instant où elles deviennent obligatoires.

§ I. — *Définition de la Loi.*

De la définition même du pouvoir législatif, il suit que la *loi* est une règle d'action, prescrite par une autorité que nous regardons comme ayant le droit de l'établir.

Elle est nécessairement le principe de l'ordre qui préside à la société civile.

Nous avons dit qu'elle est une *règle*, et par là nous avons voulu faire comprendre qu'en vertu de l'obéissance que nous avons promise en entrant dans la société, nous devons conformer nos actions à la volonté qu'elle exprime.

Nous avons ajouté qu'elle doit être prescrite par un *supérieur légitime*, et cette condition est, en effet, nécessaire; lorsqu'elle manque, la règle établie n'est plus qu'un ordre arbitraire, un acte de violence et d'oppression : ce n'est pas la volonté raisonnable à laquelle nous avons promis de nous soumettre.

Ce supérieur légitime, qui fait les lois, s'appelle *législateur*.

§ II. — *Caractères de la Loi.*

Les caractères propres aux lois sont ceux-ci :

1° La loi est toujours la *source d'une obligation ;* c'est, en effet, la loi qui lie, qui engage, et par conséquent c'est elle aussi qui dispense ; c'est elle qui crée le devoir extérieur du citoyen envers la société.

2° La loi statue d'une manière *générale*.

Il n'y a donc qu'une loi pour tous ; elle considère les hommes en corps, et les actions comme abstraites.

Si la loi statuait sur des intérêts privés, elle établirait des exceptions, elle supposerait un droit particulier, elle fonderait des privilèges, elle dérogerait ainsi au principe fondamental de l'égalité devant la loi ; elle détruirait l'unité sociale.

Sans doute, il y a dans la société des inégalités nécessaires ; mais les droits n'en doivent pas moins rester *égaux devant la loi*, comme ils le sont aux yeux de la raison et de la nature.

3° Enfin la *stabilité* est un autre caractère propre aux lois. Car, pour qu'elles soient impartiales, il faut qu'elles ne s'assujettissent pas aux circonstances du moment. Elles doivent songer à l'*avenir ;* elles ne gouvernent que l'*avenir*.

C'est aussi sur leur *stabilité* que se fonde la confiance dans les droits qu'elles déclarent ; et sans confiance, point de sécurité ; sans sécurité, point de bonheur pour le corps politique, pas plus que pour les individus.

Mais cette *stabilité* ne doit pas s'entendre avec une rigueur absolue. La loi doit se modifier avec l'état de la société, avec les conditions de fait qui l'avaient déterminée ; elle peut même disparaître tout-à-fait avec les besoins sociaux qu'elle était destinée à satisfaire.

« La nature des lois humaines, a dit Montes-
« quieu, est d'être soumises aux accidents et de
« varier à mesure que les volontés des hommes
« changent. » Il suffit que ce changement soit bien constaté.

§ III. — *But des Lois.*

Le premier but des lois se caractérise et se détermine par le but de la société elle-même.

Or, la société doit, avant tout, se proposer d'*exister* ou comme société humaine en général, ou comme société particulièrement constituée.

Elle doit ensuite *protection* à chacun dans l'exercice de ses droits, en tant que cet exercice ne porte point atteinte aux droits d'autrui ; car c'est là l'éternelle limite de nos droits sociaux.

Ces premières conditions remplies, la société

se propose aussi de procurer, à tous en général et à chacun en particulier, la plus grande masse de *bonheur* possible, avec le plus petit nombre de sacrifices des droits de chacun.

Le législateur doit donc d'abord déterminer les bases de l'édifice social, et les conditions de sa durée.

Il doit aussi prendre des mesures de protection générales et privées.

Et pour atteindre tous ces buts, il faut, non-seulement, que les lois contraignent, mais encore qu'elles éclairent et persuadent.

En résumé sur ce point, on peut dire, avec Cicéron, « qu'il est certain que les lois sont faites « pour le bonheur des citoyens, pour le repos « des gouvernements, et le bien-être de tous. » Et avec Loke, « qu'il est certain que la fin des « lois n'est point d'abolir ou de diminuer la « liberté, mais de la conserver et de l'aug- « menter. »

§ IV. — *Effet des Lois.*

L'effet *général* des lois établies par les sociétés politiques, est de donner aux lois naturelles une sanction sans laquelle elles seraient peu respectées.

L'effet *spécial* des lois se fait ensuite sentir sur les *actions* et sur les *mœurs*.

Quant à leur influence sur les actions, la loi commande, ou défend, ou permet, ou punit. De là, on dit des lois qu'elles sont *impératives, prohibitives, permissives, pénales.*

Quant à leur influence sur les mœurs, on peut dire que les lois sont l'*éducation des hommes.* Il n'y en a pas une, de quelque espèce qu'elle soit, qui n'inspire ou ne comprime quelques sentiments, qui ne porte à certaines actions et ne détourne de celles qui leur sont opposées. Par là, les lois, à la longue, forment les mœurs, c'est-à-dire, les habitudes des peuples.

« Mais le plus puissant de tous les moyens « moraux, et auprès desquels les autres sont presque « nuls, sont les lois répressives et leur entière « et parfaite exécution. » (M. de Tracy.)

Voyons maintenant la division naturelle des lois.

§ V. — *Division des Lois.*

« Il est, dit Cicéron, une loi véritable, enseignée « par la droite raison, conforme à la nature, « universelle, immuable, éternelle, dont les or- « dres invitent au devoir, dont les prohibitions « éloignent du mal. Soit qu'elle commande, soit « qu'elle défende, ses paroles ne sont ni vaines « auprès des bons, ni impuissantes sur les mé- « chants. Cette loi ne saurait être contredite par

« une autre, ni modifiée, ni abrogée. Ni le sénat, « ni le peuple, ne peuvent nous délier de l'obéis- « sance que nous lui devons. Elle n'a pas besoin « d'un nouvel interprète, ou d'un organe nouveau; « elle ne sera pas autre dans Rome, autre dans « Athènes; elle ne sera pas demain autre qu'au- « jourd'hui. Mais, parmi toutes les nations et dans « tous les temps, cette loi règnera toujours, une, « impérissable, éternelle, et le guide commun. Le « roi de la créature, Dieu lui-même en est l'in- « venteur; il lui donne sa sanction et il la pro- « mulgue; l'homme ne peut la méconnaître sans « se fuir lui-même, sans renier sa nature, et par « cela seul, sans se dévouer aux plus dures ex- « piations, quand même il éviterait ce qu'on ap- « pelle les supplices ou punitions légales. »

Tel est le sublime tableau que ce grand homme a tracé de la loi naturelle; telle est donc aussi la règle qui domine toutes les institutions humaines.

Mais, dans le sein des sociétés civiles, les lois se divisent en *fondamentales* et *secondaires*.

Les lois fondamentales sont celles qui établissent et organisent les pouvoirs de la société, depuis le premier jusqu'au dernier degré de l'échelle sociale.

C'est pour cela qu'on les appelle quelquefois *organiques;* on les nomme encore *politiques,* à cause de leur objet.

La première de toutes les lois fondamentales est la *constitution*, et l'on sait que la *constitution* d'une société n'est autre chose que l'ensemble des règles qui déterminent la nature, l'étendue, et les limites des autorités qui la régissent.

Quelle que soit la forme du gouvernement établi par les lois fondamentales, leur principe se trouve toujours dans la loi naturelle; elles ne peuvent méconnaître ou anéantir les droits naturels de l'homme; elles ne sont destinées qu'à en régler l'exercice, dans tout ce qui a rapport au bien général de la société.

Les lois *secondaires* sont toutes celles qui n'ont pas directement pour objet l'établissement des institutions générales sur lesquelles la société repose.

Elles se subdivisent en lois *civiles* et lois *pénales*.

Les lois *civiles* sont celles qui règlent les rapports des individus entre eux.

Les lois *pénales* sont celles qui se proposent la répression des délits de toute nature.

Voici, au surplus, les conditions sans lesquelles les lois secondaires ne sauraient être bonnes.

D'abord, toutes les lois secondaires doivent rentrer dans l'*esprit des lois fondamentales*, sous la protection desquelles elles viennent se placer. Elles dépendent des lois politiques, parce que, selon la remarque de Montesquieu, c'est tou-

jours pour une société qu'elles sont faites. « Il n'y « a de bonnes lois, dit aussi M. Henrion de « Pansey, que celles qui sont en harmonie avec « la nature du gouvernement et l'ensemble de « la législation. » Enfin, selon Bacon, le droit public est la garantie du droit privé.

Ensuite, aucune des lois secondaires ne peut *déroger au droit naturel;* elles n'en doivent être, en quelque sorte, que des déductions, des conséquences. C'est le sentiment de Wolf; c'est aussi celui de Montesquieu, quand il exprime « que « le législateur doit toujours avoir grand soin « de ne jamais mettre la loi en opposition avec la « nature. »

Il est d'ailleurs à remarquer que, sans cette condition, elles n'auraient pas l'approbation publique, et que c'est cette approbation seule qui fait la force morale des lois.

C'est dire, en d'autres termes, que le premier devoir d'un législateur est d'être juste et raisonnable.

Terminons les distinctions que nous venons d'établir, en faisant remarquer qu'il peut arriver qu'une loi méconnaisse ou viole un des droits naturels de l'homme : dans ce cas, la loi est injuste, et il doit être permis de le dire et de le démontrer; car c'est, au sentiment de Cicéron, « une absurdité de regarder comme juste, tout

« ce qui est écrit dans les institutions et les lois « des peuples. »

Il n'y a de juste que ce qui est conforme à la loi naturelle, c'est-à-dire, à la droite raison et à la morale.

Nous verrons plus tard si une loi, même injuste, exige l'obéissance.

§ VI. — *De la promulgation des Lois.*

Toute loi suppose un législateur.

Toute loi suppose encore un peuple qui l'observe et qui lui obéisse.

Entre la loi et le peuple pour qui elle est faite, il faut un moyen ou un lien de communication; car il est nécessaire que le peuple sache ou *puisse savoir* que la loi existe, et qu'elle existe comme loi.

La *promulgation* est le moyen de constater l'existence de la loi auprès du peuple, et de lier le peuple à l'observation de la loi.

Avant la promulgation de la loi, la loi est parfaite relativement à l'autorité dont elle est l'ouvrage; mais elle n'est point obligatoire pour le peuple en faveur de qui le législateur dispose.

La promulgation ne fait pas la loi; mais l'exécution de la loi ne peut commencer qu'après sa promulgation. Ce doit donc être une règle constante et universelle que *la loi n'oblige qu'autant qu'elle a été promulguée.*

La promulgation est la vive voix du législateur. Elle est faite par le chef de l'état. Si la voix de ce premier magistrat pouvait se faire entendre à la fois dans toute l'étendue de la société civile, toute précaution ultérieure deviendrait inutile; mais la nature même des choses résiste à cette supposition.

Il faut pourtant que la promulgation soit connue ou puisse l'être : de là les diverses formes de publication que les peuples ont adoptées. Voici les réflexions générales qu'on peut faire à cet égard.

Il n'est certainement pas nécessaire d'atteindre chaque individu. La loi prend les hommes en masse; elle parle, non à chaque particulier, mais au corps entier de la société.

Il suffit que les particuliers *aient pu connaître la loi;* c'est leur faute s'ils l'ignorent, quand ils ont *pu* et *dû* la connaître. Aussi, a-t-on admis comme principe, chez toutes les nations civilisées, que l'*ignorance du droit n'excuse pas.*

La loi, d'ailleurs, ne doit pas être un mystère jusqu'à sa formation. Le législateur ne doit jamais se cacher derrière un voile; on doit connaître sa pensée, avant même qu'elle soit réduite en commandement. Ce serait un mal, si la loi arrivait à la connaissance des citoyens, comme l'éclair qui sort du nuage.

C'est en préparer l'autorité morale, et jeter les fondements de l'obéissance qui lui sera due, que la discuter et la délibérer avec solennité, en présence du public, toujours attentif lorsqu'il s'agit de ses intérêts.

Il ne reste plus ensuite au chef du gouvernement qu'à la prononcer au moment où elle vient d'être formée, et à la prononcer publiquement.

Le moyen le plus simple et le plus digne est l'envoi de la loi à toutes les autorités, et la fixation d'un délai après lequel la loi sera exécutoire. Ainsi, après la publication *de fait*, se trouve une publication *de droit*, qui produit l'obligation et force l'obéissance.

Les transcriptions de la loi sur des registres tenus dans les provinces, et les lectures au peuple assemblé, ne doivent figurer que comme des *moyens secondaires*, que comme des précautions de secours.

Il ne faut pas que la loi soit abandonnée au caprice des hommes. Sa marche doit être assurée et imperturbable. Image de l'ordre éternel, elle doit, pour ainsi dire, se suffire à elle-même; et on lui conserve son indépendance, en ne subordonnant son exécution qu'à des délais, à des précautions commandées par la nature même.

De ce qui précède, il résulte une seconde règle générale. C'est que *la loi n'est censée connue*

que du jour où ont été remplies les conditions requises par le législateur, pour que la notoriété en soit réputée constante et universelle.

Il est cependant une loi qui n'a pas besoin du fait de l'homme et par conséquent de la promulgation pour exister : c'est la loi naturelle ; elle est strictement et formellement obligatoire pour tous les hommes, quelle que soit leur position sociale. Nul ne peut s'excuser sous prétexte d'ignorance, car ce serait avouer qu'il n'a pas reçu du créateur l'intelligence nécessaire pour connaître le juste et l'injuste.

SECTION II.

DU POUVOIR EXÉCUTIF, EN GÉNÉRAL.

Le second des pouvoirs sociaux est le *pouvoir exécutif.*

Les lois, une fois faites, ayant une vertu constante et durable qui oblige à les respecter et à s'y soumettre continuellement, il est nécessaire qu'il y ait, au sein de la société, une puissance qui fasse exécuter ces lois, et qui rende sensible la force que chacun des membres du corps politique a remise entre les mains du chef de l'état.

A quoi serviraient, en effet, à un peuple, les plus belles lois du monde, si elles n'étaient fidèlement exécutées ! Elles se réduiraient alors à de

vaines sentences; au fond, elles ne seraient d'aucune utilité pour la société.

L'exécution doit donc suivre la volonté.

La puissance à laquelle est confiée cette haute mission, est la *puissance exécutive* ou *exécutrice*.

Mais l'exécution des lois peut être poursuivie et obtenue de deux manières : par voie d'action et de persuasion, ou par voie de décision et de contrainte. Il en résulte que le pouvoir exécutif se divise en deux branches, savoir : l'une, qui prend le nom de *pouvoir administratif*, et qui est le pouvoir exécutif, proprement dit; l'autre, qui prend le nom de *pouvoir judiciaire*.

La fonction propre de celui-ci est d'appliquer la loi aux faits particuliers, de juger les différents qui s'élèvent entre les citoyens, et de punir les infractions aux lois pénales.

Voyons comment chacun de ces pouvoirs se manifeste, et quel est le caractère particulier de ses actes.

§ I. — *Du pouvoir exécutif proprement dit, ou du pouvoir administratif.*

Le *pouvoir administratif* est celui qui, par des ordonnances, pourvoit à l'exécution des lois, à la sûreté de l'état, au maintien de l'ordre public, et aux différents besoins de la société.

La loi est la source des *obligations ;* l'exécution en procure l'*accomplissement.*

Il résulte de là que le pouvoir exécutif est au pouvoir législatif ce que le *fait* est au *droit :* la loi est le droit, l'exécution est le fait. Le second dépend donc du premier, il lui est subordonné.

Ainsi les actes du pouvoir exécutif ne peuvent être autre chose que des conséquences des actes du pouvoir législatif; et, de quelque nom qu'on appelle ces actes du pouvoir exécutif, soit *décrets,* soit *ordonnances,* ils n'ont d'autre objet que de procurer l'exécution des lois.

Le pouvoir exécutif ou administratif a cela de commun avec la puissance législative, que les actes qui en émanent portent, comme les lois elles-mêmes, l'empreinte de l'autorité publique, et commandent également l'obéissance.

La puissance législative et le pouvoir administratif diffèrent, en ce que la première n'agit que par des prescriptions générales et permanentes, du moins dans l'intention du législateur; et que les actes du pouvoir administratif ne sont que des mesures particulières, toujours relatives aux circonstances et mobiles comme elles.

Autre différence : le pouvoir administratif consiste plus en *action* qu'en *délibération.* Au contraire, la puissance législative, toute en délibération, appartient exclusivement au domaine de la pensée.

L'une est la tête et l'autre est le bras du corps politique.

Enfin, il n'est ni nécessaire ni convenable que le pouvoir législatif soit toujours en exercice. Mais il est de toute nécessité que le pouvoir exécutif ou administratif soit toujours sur pied; car il n'est pas nécessaire de faire toujours des lois, mais il est toujours indispensable de faire exécuter celles qui ont été faites.

Des lois inexécutées tombent dans le mépris, et le mépris des lois est le signe de la dissolution des gouvernements.

§ II. — *Du pouvoir judiciaire.*

Le pouvoir judiciaire consiste, comme nous venons de le dire, dans le droit de punir les crimes, et de régler les intérêts privés par l'*application* des lois civiles et pénales.

On appelle *juges*, les fonctionnaires auxquels ce pouvoir est confié; leurs actes sont appelés *jugements* ou *décisions judiciaires*.

Le pouvoir judiciaire est donc l'un des organes de la puissance législative; il la met aussi en action.

C'est lui qui, faisant prévaloir les *droits* du plus faible sur les *prétentions* du plus fort, assure le règne de la loi et la paix entre les citoyens.

C'est lui aussi qui forme la morale publique,

en flétrissant les actions malhonnêtes, et en frappant de peines proportionnelles ceux qui ont commis des actions criminelles.

En un mot, c'est cette autorité tutélaire qui donne à chacun cette opinion de sa sûreté, sans laquelle l'homme, inquiet sur sa liberté, sur sa fortune, sur son existence même, ne fait rien pour acquérir, parce qu'il n'est pas sûr de conserver; se hâte même de consommer ce qu'il possède, parce qu'il craint d'être dépouillé; et se regarde enfin comme étranger dans sa propre patrie.

Tels sont les caractères principaux de ce pouvoir; tels sont aussi les résultats de son exercice.

Il est à remarquer, au surplus, qu'il agit, comme le pouvoir administratif, dans une sphère de dépendance, quant à ses rapports avec la puissance législative. Le pouvoir judiciaire étant l'un des ministres de la loi, les juges doivent s'en montrer les premiers et rigides observateurs.

Ils peuvent bien sans doute l'expliquer et y suppléer au besoin; mais ils ne peuvent jamais la faire.

Enfin, l'activité du pouvoir judiciaire doit être telle que jamais les citoyens n'implorent en vain son secours.

Voici maintenant les différences les plus sail-

lantes entre le pouvoir administratif et le pouvoir judiciaire.

Le pouvoir administratif ordonne et dispose; les décisions des juges ne sont que déclaratives, c'est-à-dire, que le pouvoir judiciaire se borne à déclarer que *tel* fait existe, que *tel* acte renferme *telle* disposition, que *tel* droit appartient à celui qui le réclame, ou que *tel* devoir incombe à celui qui le conteste.

Le pouvoir administratif statue sur les rapports des citoyens avec l'état, sur les difficultés qui se décident par la loi politique.

Le pouvoir judiciaire statue sur les rapports des citoyens entre eux, sur les affaires dont la solution dépend des dispositions du droit civil, des titres, des conventions, et de la possession des parties.

Le pouvoir judiciaire ne dispose que sur les contestations *actuellement* existantes; que sur les procès qui naissent d'un droit en litige ou d'un fait qui porte préjudice à un individu déterminé, et qui n'intéresse la société que secondairement et par son influence sur l'ordre public.

Le pouvoir administratif a une sphère d'activité plus étendue : il peut disposer *pour l'avenir;* il peut agir *sans être provoqué;* il peut donner des décisions qui ne lui sont pas demandées, et prendre des mesures de conservation et de prévoyance

sur les objets qui, par leur nature, par leur destination, et par l'habitude et le besoin d'en user, intéressent l'universalité des citoyens.

En un mot, l'organisation intérieure de toutes les sociétés politiques repose sur ces deux bases principales : l'*administration* et la *justice*. Ordre public, sûreté intérieure, liberté civile, propriété, tout est sous l'égide de ces deux pouvoirs; et ce qui n'est pas dans les attributions de l'un se place nécessairement dans celles de l'autre.

Mais au-dessus d'eux se trouve toujours le pouvoir législatif, qui, lui-même, organise la société dans ses détails; de telle sorte que (pour exprimer notre pensée par une figure) leur ensemble forme un triangle dont le pouvoir législatif occupe le sommet, et les deux autres pouvoirs chacun des autres angles; entre eux et sous leur protection se trouve placée la société civile.

TITRE II.

DE LA SOUVERAINETÉ.

De ce qui précède il est facile de conclure que la *souveraineté* est la réunion de tous les pouvoirs sociaux ; c'est la toute-puissance humaine ; ou, en d'autres termes, c'est le droit exclusif de commander dans la société civile, afin d'en atteindre le but, qui est le salut de l'état et le bonheur commun de ses membres.

Le *souverain* est la personne publique à laquelle est confié l'*exercice* de ce droit.

Mais il existe une autre souveraineté ; c'est celle de Dieu.

Avant toute convention, il y a, entre les hommes, des droits et des devoirs ; il y a bien et mal, vice et vertu. Ces droits et ces devoirs sont tracés par la loi naturelle, ouvrage de Dieu même, loi reconnue par tous les hommes, proclamée par tous les sages, comme le type nécessaire de toutes les institutions humaines ; loi

qu'on ne peut changer ou modifier, sans changer en même temps la destination morale de l'homme.

Dieu seul a donc véritablement jeté les fondements de l'ordre moral et social; lui seul est donc le véritable souverain.

Mais, en dotant les hommes de la raison et du sentiment du juste, Dieu leur a donné la puissance nécessaire pour établir les moyens conservateurs de leurs droits naturels; et c'est cette puissance qui se nomme *souveraineté* parmi les hommes.

Il y a donc deux souverainetés : l'une, *divine*, qui n'appartient qu'à Dieu, et dont la loi naturelle exprime la volonté; l'autre, *humaine*, qui réside dans les sociétés politiques, et dont la volonté se manifeste par les lois qu'elles déduisent de la loi naturelle, afin de déterminer ce qui doit maintenir l'ordre moral et social établi par Dieu même.

La définition que nous avons donnée de la souveraineté humaine montre assez ce qui la constitue; recherchons maintenant quelle est sa source immédiate, et nous verrons ensuite si elle est aliénable et si elle peut être divisée.

CHAPITRE PREMIER.

DE LA SOURCE IMMÉDIATE DE LA SOUVERAINETÉ.

L'autorité souveraine résulte immédiatement des conventions mêmes qui forment la société civile.

Dans l'état primitif de l'homme, les noms de souverains et de sujets sont inconnus à la nature; elle nous a faits simplement hommes, tous égaux, tous également libres et indépendants les uns des autres; elle a voulu que tous ceux en qui elle a mis les mêmes facultés aient aussi les mêmes droits. Il est donc incontestable que, dans cet état primitif et de nature, aucun homme individuellement n'a, par lui-même, un droit originaire de commander aux autres ou de s'ériger en souverain : d'où il suit qu'on ne saurait, sans crime, priver l'homme, malgré lui, de cette liberté et de cette indépendance.

Mais, s'il en est ainsi, et s'il y a pourtant, parmi les hommes réunis en société, une autorité

souveraine, d'où peut-elle provenir, si ce n'est des conventions que les hommes ont faites entre eux à ce sujet? Car chaque homme a naturellement le droit de se diriger lui-même, et l'on peut dire qu'il a, en lui, des *semences de souveraineté.* L'association politique qui les recueille par le libre accord de tous ses membres, devient alors possesseur de ce droit de diriger leurs actions, dans tout ce qui a rapport au bien commun, et par conséquent de *commander* et de *se faire obéir :* en cela consiste la souveraineté.

Si le corps politique en masse conserve ce pouvoir et veut l'exercer par lui-même, il est et reste *souverain.*

Si le corps politique en confie l'exercice à un ou plusieurs chefs, ceux-là seuls s'appellent *souverains;* mais il est clair que, dans ce cas, la souveraineté n'est plus qu'un dépôt, qu'une haute magistrature ; elle n'est possédée qu'en vertu d'une délégation, qui donne à ceux qui l'acceptent le droit de rechercher et d'exprimer la volonté générale.

Ainsi, lorsqu'on donne à ces souverains le titre de *vicaires* ou *lieutenants de Dieu*, cela ne veut pas dire qu'ils tiennent immédiatement leur autorité de Dieu; cela signifie simplement qu'au moyen du pouvoir qu'ils ont en main et que les peuples leur ont conféré, ils entretiennent, con-

formément aux vues de Dieu, l'ordre et la paix dans les sociétés civiles, et procurent ainsi le bonheur des hommes.

Il faut donc tenir pour certain, 1°. que la convention expresse ou tacite qui forme et compose la société civile, est la source immédiate de la souveraineté; car c'est dans le sein du corps politique que viennent se réunir tous les éléments de cette souveraineté que les particuliers avaient en eux-mêmes; et 2° que c'est de ce corps que la souveraineté découle, lorsqu'elle est transmise aux chefs que la société juge à propos de se choisir.

Mais si nous disons que le *principe* de la souveraineté réside essentiellement dans le corps politique ou la nation, il n'en faudrait pas conclure que chacun de ses membres peut exercer par lui-même cette souveraineté; car il n'y aurait que des gouvernants et point de gouvernés. Cela signifie seulement que ceux qui en sont dépositaires, la tiennent de l'association politique et non d'eux-mêmes ou d'une autorité étrangère.

CHAPITRE II.

DE L'INALIÉNABILITÉ DE LA SOUVERAINETÉ.

Nous concluons, de ce qui précède, que, de toutes parts, la souveraineté est inaliénable.

Elle est inaliénable de là part du corps politique; car il en est de lui, comme il en serait de chacun des individus qui le composent.

Conçoit-on, en effet, qu'un homme puisse vendre ou donner à un autre la faculté de vouloir pour lui et de diriger ses propres actions? La volonté n'est-elle pas l'attribut le plus essentiel de l'homme? Sans volonté, l'homme ne serait-il pas réduit à l'état de la brute, et plus bas encore, s'il est possible?

Or, le corps politique s'anéantirait également, s'il se dépouillait à jamais de la volonté qui, seule, peut lui servir de guide, de la volonté qui constitue la partie la plus essentielle de la souveraineté.

Un peuple peut bien dire à un ou à plusieurs chefs : Je vous confie mes intérêts, et je vous in-

vestis du pouvoir d'administrer mes affaires. Mais ce n'est jamais là qu'un mandat dont le peuple reste maître de surveiller l'exécution, et qu'il peut révoquer même, si cette exécution devient véritablement et continuellement tyrannique.

Veut-on s'assurer maintenant si ce chef unique ou multiple, que la société s'est choisi, peut aliéner la souveraineté? La réponse négative est une conséquence forcée de ce que nous venons de dire, puisque, dans les mains de ce chef, la souveraineté n'est qu'un dépôt, n'est que la plus haute de toutes les magistratures.

Ainsi la souveraineté est inaliénable, c'est-à-dire que le corps politique en masse ne peut en être dépouillé ni par son fait, ni par le fait d'autrui.

Il nous reste à examiner si la souveraineté est divisible.

CHAPITRE III.

DE LA DIVISIBILITÉ DE LA SOUVERAINETÉ.

Sans doute on peut soutenir que la souveraineté est indivisible dans son *principe* : cette pro-

position est vraie; car la volonté ne peut se concevoir sans l'unité.

Mais il en est autrement de l'*exercice* de la souveraineté. Sous ce rapport, elle est essentiellement divisible; car nous avons vu qu'elle n'est autre chose que la réunion des pouvoirs sociaux, et que ces pouvoirs se divisent eux-mêmes en pouvoirs *législatif* et pouvoir *exécutif*, et ce dernier en pouvoir *administratif* et pouvoir *judiciaire*.

Or, il n'existe aucun empêchement à ce que ces différents pouvoirs soient remis en des mains différentes : la raison indique qu'un sage ou plusieurs hommes distingués, peuvent être chargés de faire des lois, et que le soin de les faire exécuter peut ensuite être remis à d'autres mandataires, soit que cette exécution puisse s'obtenir par l'*autorité sans contrainte*, c'est-à-dire, par la force morale, soit qu'il faille pour l'accomplir des décisions judiciaires et l'emploi *de la force matérielle*.

Ce qu'indique la raison, les faits le prouvent; car les constitutions d'un grand nombre de peuples civilisés attestent que cette division est exécutée.

Il y a plus : partout cette division n'a eu lieu que pour fonder des garanties contre l'abus de ces pouvoirs mêmes. Bientôt, nous ferons de ce point l'objet d'un examen spécial.



Quant à présent, il convient de rechercher ce que c'est que le gouvernement d'un état, et quelles en sont les formes diverses.

TITRE III.

DU GOUVERNEMENT.

Quelquefois, on entend par *gouvernement*, le corps ou l'individu à qui, dans un état, est confié le pouvoir exécutif; et c'est en ce sens que ce mot est pris, quand on parle du gouvernement, par opposition aux autres corps de l'état.

Mais souvent aussi ces mots, *constitution, gouvernement*, s'emploient pour exprimer la même idée, c'est-à-dire, *la manière dont la souveraineté s'exerce dans chaque état;* et c'est dans ce dernier sens que nous nous en servons en ce moment.

Gouverner, ainsi que nous l'entendons ici, c'est donc *exercer l'autorité souveraine*.

Mais, dans tout gouvernement, et comme chef visible de la société, il existe *un prince :* c'est la personne ou les personnes qui sont chargées de la puissance exécutive. Et il est dès-lors facile de saisir la différence qui existe entre le *souverain* et

le *prince :* le premier fait les lois, et l'autre les exécute.

Le *peuple* est, après le prince, tout le reste de la nation.

C'est pour assurer son bonheur que le gouvernement est institué; et les hommes qui ont le pouvoir doivent toujours en user à son profit et jamais pour leur avantage personnel.

Comme base commune de tous les gouvernements réguliers, Aristote donne la *morale*, c'est-à-dire, ainsi que nous l'entendons, la justice, la liberté, et l'égalité politique. Il veut que tout gouvernement soit établi pour l'avantage des gouvernés et non des gouvernants. Et, selon Cicéron, il est faux que la chose publique ne puisse être gouvernée sans le secours de l'injustice; il est, au contraire, de toute vérité qu'elle ne peut être gouvernée sans une extrême justice.

Tels sont donc les devoirs généraux de tout gouvernement, par rapport au peuple qu'il dirige.

Aux derniers rangs du peuple, dans la société civile, se trouve encore la *populace.* On entend par ce mot, les individus qui, n'exerçant point une industrie régulière, n'ayant que des habitudes vicieuses, des mœurs grossières, ont été privés des bienfaits de l'éducation première. Le devoir d'un bon gouvernement est de s'efforcer

d'en diminuer le nombre, en favorisant la diffusion des lumières et en proposant des lois justes, qui encouragent le développement de toutes les facultés humaines. Ces individus méritent surtout le nom de populace, lorsqu'ils s'assemblent en tumulte pour troubler l'ordre public et porter atteinte aux lois.

Entre le peuple en masse, et la populace qui s'en distingue, se trouvent les *citoyens :* ce sont ceux des membres de l'état qui jouissent des droits politiques, c'est-à-dire, qui prennent part, de quelque manière que ce soit, au gouvernement de l'état.

Sous ce rapport, le reste du peuple se compose de particuliers, d'individus, qui ont en eux-mêmes le germe de la qualité de citoyen, mais qui ne sont point admis à en exercer les droits.

Les lois constitutionnelles créent seules les citoyens; elles les forment, en leur accordant le droit de voter sur les affaires publiques, soit qu'il s'agisse de concourir à la nomination des autorités constituées, soit que la loi les appelle à exercer une partie quelconque des pouvoirs sociaux.

Intérêt et *capacité :* telles sont ici les conditions qu'exigent la nature des choses et l'expérience des siècles. Qui n'a point intérêt à la chose publique ne doit pas être admis à en délibérer; on

doit en écarter aussi ceux que le vice ou la faiblesse de leur nature, ou leur défaut de lumières, rendent incapables d'apprécier les besoins de l'état social.

Tout gouvernement doit s'attacher à reconnaître la nécessité d'accroître le nombre des citoyens. L'équité lui en fait un devoir; mais le salut public exige qu'il apporte à cela la plus grande prudence et ne procède que par degrés : c'est ici l'un des problêmes les plus difficiles de l'ordre social. Chaque pas, dans cette voie, modifie le principe de la constitution de l'état.

CHAPITRE PREMIER.

DIVISION DES GOUVERNEMENTS.

Les gouvernements ont été généralement divisés en quatre grandes catégories :

Les gouvernements républicains, ou républiques ;

Les gouvernements monarchiques, ou monarchies ;

Les gouvernements mixtes;

Et les gouvernements fédératifs.

Il convient de les examiner séparément.

SECTION I.

DES GOUVERNEMENTS RÉPUBLICAINS.

On appelle *républiques* ou *gouvernements républicains*, ceux où la souveraine puissance est exercée par le peuple.

Mais la république elle-même (1), prend des noms différents, selon qu'une plus grande ou qu'une moindre portion du peuple participe au gouvernement.

De là découle la division des républiques en *démocraties* et *aristocraties*.

§ I. — *De la Démocratie.*

Le gouvernement *démocratique* est celui dans lequel tout le peuple, ou la plus grande partie du peuple, exerce la souveraineté : de telle sorte qu'il y a plus de citoyens *magistrats*, que de citoyens *simples particuliers*. On l'appelle aussi gouvernement *du peuple* ou *populaire* : ici donc le souverain, c'est le peuple.

A prendre le terme dans la rigueur de l'acception, il n'a jamais existé de véritable *démocratie*, il n'en existera jamais. Il est contre l'ordre na-

(1) Dans son sens propre, *république* veut dire *chose publique* ; et convient alors à tous les états, quelle que soit la forme de leur gouvernement.

turel que le grand nombre gouverne et que le petit soit gouverné. On ne peut non plus imaginer que le peuple reste incessamment assemblé pour vaquer aux affaires publiques; et s'il en confie le soin à des commissions, ce sont elles qui, tôt ou tard, acquièrent la plus grande autorité, et alors la forme du gouvernement change et devient aristocratique.

Pour qu'il puisse y avoir un gouvernement vraiment démocratique, il faut un état d'une très petite étendue, où le peuple soit facile à rassembler, et où chaque citoyen puisse aisément connaître tous les autres.

Il faut une très grande simplicité de mœurs qui prévienne la multitude des affaires et les discussions épineuses.

Il faut ensuite beaucoup d'égalité dans les rangs et dans les fortunes, sans quoi l'égalité ne saurait subsister long-temps dans les droits et l'autorité.

Il faut, enfin, peu ou point de luxe; car, ou le luxe est l'effet des richesses, ou il les rend nécessaires; il corrompt à la fois le riche et le pauvre, l'un par la possession, l'autre par la convoitise; il vend la patrie à la mollesse, à la vanité; il ôte à l'état tous ses citoyens, pour les asservir les uns aux autres.

Ajoutons qu'il n'y a pas de gouvernement qui

soit aussi sujet aux guerres civiles et aux agitations intestines; qu'il n'y en a aucun qui tende si fortement et si continuellement à changer de forme, ni qui demande plus de vigilance et de courage, pour être maintenu dans la sienne.

Il suppose, enfin, parmi les hommes, une vertu, une force, une constance telles qu'on doute si ce gouvernement peut leur convenir.

L'abus de ce gouvernement s'appelle *ochlocratie* ou *démagogie :* elle a lieu, lorsque tout le monde veut commander et que personne ne veut obéir.

§ II. — *De l'Aristocratie.*

Le gouvernement *aristocratique* est celui où la puissance est resserrée entre les mains d'un petit nombre, en sorte qu'il y a plus de simples citoyens que de magistrats.

On l'appelle aussi gouvernement des notables ou des nobles; et pour le plus souvent ceux-ci portent le nom de sénateurs (*seniores*).

Ici donc, le souverain, ce sont les grands ou nobles.

Il est probable que ce fut là le gouvernement des premières sociétés. Les chefs de famille délibéraient entre eux des affaires publiques; les jeunes gens cédaient sans peine à l'autorité de l'expérience. L'âge suppose généralement plus de sagesse.

Mais, à mesure que l'inégalité d'institution l'emporta sur l'inégalité naturelle, la richesse ou la puissance fut préférée à l'âge, et l'aristocratie devint *élective*. Enfin, la puissance transmise avec les biens du père aux enfants, ayant rendu les familles patriciennes, rendit le gouvernement *héréditaire*, et l'on vit des *sénateurs* de vingt ans.

Il y a donc trois sortes d'aristocraties : *naturelle*, *élective*, *héréditaire*.

La première ne convient qu'à des peuples simples; la troisième est le pire de tous les gouvernements, car le peuple ne tarde pas à avoir autant de tyrans que de magistrats.

La deuxième, l'élective, paraît la meilleure, et c'est l'aristocratie proprement dite. Dans celle-ci, les magistrats sont bornés à un petit nombre, et ils ne le deviennent que par élection, moyen par lequel la probité, les lumières, l'expérience, et toutes les autres raisons de préférence et d'estime sont autant de garants qu'on sera sagement gouverné.

De plus, les assemblées se font plus commodément, les affaires se discutent mieux, s'expédient avec plus d'ordre et de diligence, le crédit de l'état est mieux soutenu à l'étranger par de vénérables sénateurs, que par une multitude inconnue et méprisée.

En un mot, c'est l'ordre le meilleur et le plus

naturel, que les plus sages gouvernent la multitude, quand on est sûr qu'ils la gouverneront pour son profit et non pour le leur.

Mais le principe de l'aristocratie a quatre sources de corruption :

1° Le pouvoir des nobles peut devenir *arbitraire;* dès qu'ils n'observent plus les lois, ils sont autant de despotes; alors la république existe entre eux, et l'état despotique est dans le gouvernement.

2° Les nobles peuvent devenir *héréditaires;* alors le pouvoir se communiquant à un plus grand nombre d'hommes, il s'introduit un état de paresse et d'abandon, qui ôte au gouvernement toute son énergie.

3° Les lois peuvent faire sentir aux nobles les *délices du commandement* plus que ses périls et ses fatigues; les lois ont cet effet, si elles ne tracent de devoirs que pour le peuple : les nobles oublient bientôt que leur titre est une charge, et que ce n'est qu'à ce prix qu'ils commandent.

4° Enfin, le gouvernement aristocratique se corrompt, s'il arrive que l'état soit en *sûreté au dehors.* Il faut qu'il y ait toujours une certaine crainte de l'extérieur; autrement, l'état s'engourdirait. Cette crainte, d'ailleurs, oblige les nobles à maintenir les lois pour leur propre sûreté; et leur intérêt sert ainsi l'état.

L'abus de ce gouvernement s'appelle *oligarchie*. Elle a lieu, lorsque la puissance se resserre entre les mains d'un très petit nombre de personnes, du milieu desquelles sortira tôt ou tard un *usurpateur*.

SECTION II.

DES GOUVERNEMENTS MONARCHIQUES.

On appelle *monarchies* ou *gouvernements monarchiques*, ceux où la puissance sociale est concentrée dans les mains d'un magistrat unique, dont tous les autres tiennent leur pouvoir.

Jusqu'ici nous avons considéré le souverain comme une *personne morale* et *collective*, unie par la force des lois et dépositaire, dans l'état, de la puissance législative et de la puissance exécutive.

Nous avons maintenant à considérer ces puissances réunies entre les mains d'une *personne naturelle*, d'un homme réel, qui seul ait droit d'en disposer.

C'est ce qu'on appelle un monarque ou un roi.

Les monarchies se divisent en *simples*, *tempérées*, et *despotiques*, en *électives*, et *héréditaires*. Examinons ce que les publicistes ont entendu par ces dénominations diverses.

§ I. — *De la Monarchie simple.*

La *monarchie simple* est celle où un seul gouverne, mais par des lois fixes et établies.

Ici donc, un seul individu représente un être collectif, c'est-à-dire, la société tout entière. Toutes les facultés physiques et morales, quant à ce qui regarde le bien de l'état, sont ici réunies dans un centre commun.

Ainsi, la volonté du corps politique et celle du chef, et la force publique de l'état, et la force particulière des magistrats, tout répond au même mobile, tous les ressorts de la machine sont dans la même main, tout marche au même but; il n'y a point de mouvements opposés qui se contrarient et s'entre-détruisent; et l'on ne peut imaginer aucune sorte de constitution dans laquelle un moindre effort produise un effet plus considérable.

Mais, s'il n'y a point de gouvernement qui ait plus de vigueur, il n'y en a point où la volonté particulière d'un seul homme ait plus d'empire et domine plus aisément les autres. Tout marche au même but, il est vrai, mais ce but peut n'être point celui de la félicité publique.

Il est difficile qu'un roi, se voyant la faculté de faire à peu près *tout ce qu'il veut*, ne se laisse

pas entraîner à des choses qui tournent au préjudice de l'état.

Sans doute, il pourra se faire qu'on lui dise que la force du peuple est la sienne, que son plus grand intérêt est que le peuple soit florissant, nombreux, redoutable; mais il est possible aussi que de vils courtisans lui disent et qu'il pense que cela n'est pas vrai, et que son intérêt personnel est premièrement que le peuple soit faible, misérable, et qu'il ne puisse jamais lui résister.

De là, pour les peuples, des dangers réels, et la nécessité, sentie par eux, d'obtenir quelques garanties : c'est ce qui produit les monarchies tempérées.

§ II. — *De la Monarchie tempérée.*

La monarchie *tempérée* est celle où le pouvoir du monarque est renfermé dans des *limites déterminées*.

Ces limites consistent ordinairement dans quelques lois antérieures, fondues dans les mœurs du peuple, dans quelques antiques libertés qui constituent et dirigent l'esprit politique de la nation, planent sur le trône même, et s'établissent souveraines du souverain.

Elles consistent dans des corps de magistrats inamovibles, héréditaires, indépendants, qui

s'efforçent d'opposer des barrières à toutes les usurpations, parce qu'elles détruiraient leur puissance.

Elles consistent dans des corps de notables ou *nobles*, dont une autorité sans limites renverserait les prérogatives.

Elles consistent même dans le *sacerdoce*, quoique les princes le mettent plus souvent en œuvre, parce que le clergé ayant peu de force physique et une grande force morale, peut être plus facilement réprimé. Mais, lorsque le clergé défend ou attaque une puissance, c'est ordinairement pour établir la sienne sur la faiblesse de celui qu'il protége, ou sur les ruines de celui qu'il combat.

Ainsi ces limites, qui gênent le pouvoir, le conservent en l'empêchant de dégénérer en *puissance absolue*. C'est par là que les rois ont une égide contre leurs peuples, et les peuples une sauve-garde contre leurs rois.

Mais, lorsque ces limites ne sont pas fermement établies, le pouvoir, qui tend toujours à s'accroître, finit par les déplacer ou les franchir, et souvent alors le peuple tombe sous le *despotisme*.

§ III. — *Du Despotisme*.

Le *despotisme* est l'état d'un pays où celui qui gouverne, sans loi et sans règle ni limites, entraîne tout par sa volonté et ses caprices.

On sent tout d'abord que ce ne peut être un gouvernement régulier. Tout état dans lequel on professe cette maxime que *le prince est au-dessus des lois* et *qu'il peut les changer à son gré*, est un état vicieux; car alors il n'y a pas de véritables lois; il n'y a que l'arbitraire d'un homme.

Le despotisme est donc tout simplement la corruption de la monarchie; ou, comme l'a dit fort énergiquement un moderne publiciste (M. Destutt de Tracy) : *Le despotisme n'est autre chose que la monarchie dans l'état de stupidité.* Ou, enfin, comme un autre encore (Lanjuinais) : *C'est une maladie aiguë et chronique des nations et des gouvernements* (Essai sur la Charte).

Quoi qu'il en soit, le despotisme possède à la fois la souveraineté, qui fait les lois, la puissance, qui les interprète et les applique, et la force publique, qui les fait exécuter et respecter.

Le despote possédant seul ainsi la volonté et la force, *peut tout ce qu'il veut*. Sa parole est une loi qui ordonne et un pouvoir qui contraint à l'obéissance.

Mais, si la volonté est toujours dans la tête du despote, la force n'est jamais dans ses mains, et toute la *science du despotisme* consiste à organiser cette force, de manière à ce qu'il n'en ait rien à redouter, et que le peuple en ait tout à craindre: l'*art*, ensuite, consiste à la maîtriser et à la rendre imposante et durable.

La force seule a fondé le despotisme; seule elle peut assujettir une nation entière aux caprices d'un seul homme. Mais, comme nous l'avons dit, cette force n'existe pas dans le despote même; elle forme, dans l'état, un corps séparé; soumise au souverain, supérieure au peuple, elle répond de l'obéissance de celui-ci: seule elle l'attache au joug.

Le premier soin du despote est donc de créer sa force, afin de mettre sa vie en sûreté.

Or, cette force ne peut exister ni dans la justice des lois, ouvrage mobile et souvent odieux d'une volonté arbitraire et capricieuse, ni dans l'amour du peuple, qui ne porte qu'avec une secrète horreur un joug accablant, ni dans l'armée préposée à la défense de l'état, et qui, prise dans le peuple, en partage les sentiments.

On la place ordinairement dans un corps militaire, spécialement attaché à la défense du prince. Tels étaient, autrefois, en Russie, les strélitz, avant Pierre Ier; et, en Turquie, les janissaires, avant Mahmoudt.

Cette force se place encore dans le corps sacerdotal, qui vient consacrer, au nom du ciel, un pouvoir que la raison humaine désavoue.

On la place enfin dans des corps de magistrats et de fonctionnaires, autant d'hommes que le despotisme paie largement, qui n'ont d'autre volonté que la sienne, et qui sont intéressés à couvrir, du voile d'une prétendue justice légale, les injustices de l'arbitraire.

Ordinairement, ces trois éléments du despotisme se réunissent pour l'affermir.

Mais, par cela même que la volonté du despote est sans valeur, lorsqu'elle n'est pas sanctionnée par une force étrangère et dépendante de ses caprices, le despotisme se divise et s'affaiblit.

La volonté passe tout entière du chef à ses agents médiats, à ses généraux, aux gouverneurs de ses provinces; mais elle est *limitée* par les craintes du chef de la religion, par l'interprétation des magistrats, par l'intérêt de la garde du prince.

Il arrive alors que ces corps, dans lesquels réside effectivement la force, s'emparent de la puissance souveraine, isolent complétement le maître, et que le despotisme est partout, excepté chez le despote.

Esclave du chef de la religion, que, pourtant, il nomme et qu'il dépose, le despote n'oserait se

dispenser des prières publiques; prisonnier de ses propres gardes, il partage son temps entre les cérémonies religieuses et les voluptés : à peine s'occupe-t-il des soins de son empire.

Au milieu de cet état de choses, ce corps spécial, destiné à protéger le despotisme, en est, en effet, le zélé défenseur, parce qu'il ne peut posséder ses immenses priviléges que sous cette forme de gouvernement.

Aussi, lorsque le czar Pierre voulut adoucir le despotisme russe, il fut forcé d'abord d'exterminer les strélitz, qui étaient intéressés à maintenir ce despotisme.

Il est donc clair que, dans le despotisme, le maître est, de fait, le premier esclave. Les corps dans lesquels réside la force assurent au prince l'obéissance du peuple; mais le despote est sans garantie contre ces corps; ils sont mutuellement aux termes de l'état de nature. Despote avec eux, impuissant contre eux, il faut les caresser sans cesse, tolérer leur insolence, assouvir leur cupidité. Le cri d'un soldat, l'anathème d'un prêtre, suffisent pour pousser à la sédition; et la vie du despote est à la merci de tous les instruments de son despotisme.

Telle est donc la soif de dominer que les despotes, pour commander sans entraves, se placent sous la tutelle et le poignard des dispensateurs de

leur puissance ; et que, pour avoir des esclaves, ils se livrent eux-mêmes à l'esclavage le plus vil et le plus périlleux.

Les princes de quelque capacité, qui se sont trouvés dans cette situation, ont très bien vu qu'ils n'avaient que les insignes d'un pouvoir dont leurs satellites se partageaient les honneurs et les profits ; et le soin de leurs jours et de leur dignité les a contraints à changer la forme de leur gouvernement, en se débarrassant de leurs gardes.

Plût au ciel qu'ils y fussent aussi conduits par l'amour de leurs peuples !

Au surplus, les émeutes, les révolutions si fréquentes sous le despotisme, ne s'opèrent jamais au profit de la liberté. L'existence de ce corps, dans lequel réside la force, indique pourquoi tant de despotes sont assassinés, sans que le despotisme périsse. On frappe le despote, parce qu'on souffre de son avarice ou de son orgueil ; on conserve le despotisme, parce que l'on profite de ses excès.

Ce genre de gouvernement ne peut s'établir que lorsqu'un état est encore dans la faiblesse et l'impéritie de l'enfance, ou lorsqu'il est déjà dans la corruption de la vieillesse. Il interdit avec soin son territoire aux étrangers, et les territoires étrangers à ses sujets. Par là, les peuples esclaves n'ont que le despotisme pour type de tout gou-

vernement possible, et ne peuvent faire servir leurs révolutions à une liberté qu'ils ne connaissent pas.

Et tel est leur état, jusqu'à ce qu'enfin, éclairés par les progrès de la civilisation des peuples qui les entourent, ils commencent à s'instruire dans la science du pouvoir, et à tenter quelques améliorations.

Heureux ces peuples, si, dans cette crise difficile, quelque législateur, à la fois ferme et modéré, jouit, au milieu de sa nation, d'une autorité morale suffisante, pour jeter tout à coup les fondements d'une organisation sociale depuis longtemps méditée, et qui s'approprie aux mœurs, aux relations, aux intérêts divers de sa nation !

La plus douce et la plus solide de toutes les gloires est alors le partage de ce sage législateur : sa mémoire est conservée et bénie d'âge en âge, jusque dans les derniers rangs du peuple.

§ IV. — *De l'Usurpation et de la Tyrannie.*

L'*usurpation* est l'exercice d'un pouvoir auquel d'autres ont droit.

La *tyrannie* est l'exercice d'un pouvoir outré, auquel qui que ce soit n'a droit assurément. C'est aussi l'usage d'un pouvoir dont on est revêtu, mais qu'on exerce, non pour le bien de ceux qui y sont soumis, mais pour son avantage propre et

particulier; et celui-là (quelque nom qu'on lui donne et quelque raison qu'on allègue), est véritablement tyran qui propose non les lois, mais sa volonté pour règle, et dont les ordres et les actions ne tendent pas à conserver ce qui appartient en propre à ceux qui sont sous sa domination, mais à satisfaire son ambition particulière, sa vengeance, son avarice, ou quelque autre passion déréglée.

Telle est donc la différence entre le *tyran* et le *despote*, que l'usurpation du despote embrasse toute la puissance dont il use, tandis que celle du tyran n'a pour objet que de reculer les bornes de celle qu'il possède déjà.

Ainsi, partout où les lois cessent et sont violées au préjudice d'autrui, la tyrannie commence et se réalise. Quiconque, revêtu d'autorité, excède le pouvoir qui lui a été donné par les lois, et emploie la force qui est à sa disposition pour faire, au détriment de ses sujets, des choses que les lois ne permettent pas, est un véritable tyran; et comme il agit alors sans aucune espèce d'autorité raisonnable, on peut s'opposer à lui et lui résister, tout aussi bien qu'on aurait le droit de résister à tout autre qui, de force, envahirait le droit d'autrui.

Car la tyrannie peut être poussée à tel point, qu'il n'y ait véritablement plus que l'état de

guerre entre le prince et les membres de la société.

Voici le portrait que Cicéron a tracé de ce tyran.

« L'imagination ne peut concevoir un monstre « plus épouvantable, plus funeste, plus haïssable « de la part des hommes et des dieux, que le tyran « qui, sous la forme humaine, surpasse en cruauté « les plus hideux animaux. Peut-on, en effet, « laisser avec vérité le nom d'homme à qui n'ad- « met entre lui et ses concitoyens, entre lui et « l'humanité tout entière, aucune communauté « de droits, aucun partage de sentiments hu- « mains. »

L'histoire de tous les peuples atteste que, de temps en temps, il apparaît sur la scène du monde de tels monstres, dont l'insatiable avidité ne trouve de bonheur qu'au milieu de proscriptions, de meurtres, et de confiscations.

C'est le plus grand fléau dont la colère du Ciel puisse frapper les peuples, et il faut bien des règnes successifs de bons rois pour effacer les traces de leur sanglant passage!

Comment les nations ne chercheraient-elles pas les moyens d'en prévenir le retour! Malheureusement (et c'est une bien triste vérité!) toutes les barrières établies par elles ont été et seront toujours renversées par la violence.

§ V. — *De la Monarchie élective.*

La monarchie *élective* est celle où le souverain, après la mort de celui qui l'a précédé, reçoit, pour toute sa vie, l'autorité suprême, par le libre choix de l'association politique.

Ainsi qu'on le voit, la royauté n'est alors que *personnelle.*

Aussitôt que le prince est élu suivant les lois, il entre en possession de tous les droits qu'elles attribuent à sa dignité.

On a mis en question, dit Vattel, si les rois et princes électifs sont de véritables souverains. S'attacher à la circonstance de l'élection, c'est n'avoir qu'une idée bien confuse de la souveraineté. La manière dont un prince parvient à sa dignité ne fait rien du tout pour en déterminer la nature. Il faut considérer, 1° si la nation elle-même forme une société indépendante; 2° quelle est l'étendue du pouvoir qu'elle a confié à son prince. Toutes les fois que le chef d'un état représente véritablement sa nation, on doit le considérer comme un véritable souverain, quand même son autorité se trouverait limitée à certains égards.

Voici, au surplus, les inconvénients de cette monarchie. Un roi mort, il en faut un autre; les élections laissent des intervalles dangereux : elles

peuvent être et sont presque toujours orageuses; et, à moins que les citoyens ne soient d'un désintéressement, d'une intégrité que ce gouvernement ne comporte guère, la *brigue* et la *corruption* s'en mêlent. Il est difficile que celui à qui l'état s'est vendu ne le vende pas à son tour, et ne se dédommage pas, sur les faibles, de l'argent que les puissants lui ont extorqué. Tôt ou tard, tout devient vénal sous une pareille administration, et la paix dont on jouit alors sous les rois élus, est pire que le désordre des interrègnes.

Nous allons voir, dans ce qui va suivre, ce que l'on a fait pour prévenir ces maux.

§ VI. — *De la Monarchie héréditaire.*

La monarchie *héréditaire* est celle où la puissance souveraine est déléguée à une même famille, suivant un ordre de succession déterminé.

C'est cet ordre de succession, fixé à l'avance, qui prévient toute dispute à la mort des rois.

« Le droit de succession, ainsi que le fait re« marquer Vattel, n'est pas toujours primitive« ment établi par la nation ; il peut avoir été « introduit par la concession d'un autre souverain, « par l'usurpation même. Mais, lorsqu'il est ap« puyé d'une longue possession, le peuple est « censé y consentir; et ce consentement tacite le « légitime, quoique sa source soit vicieuse. Il

« pose alors sur le même fondement, seul légi-
« time et inébranlable, auquel il faut toujours
« revenir. »

Voilà donc les avantages de la monarchie héréditaire; en voici quelques inconvénients, qui sont inhérents à la nature même des choses.

1° Le hasard de la naissance peut donner de bons rois; mais il en peut aussi donner de mauvais; et l'éducation la plus soignée peut être impuissante, soit à vaincre un naturel vicieux, soit à développer une intelligence étroite.

2° L'hérédité des monarchies produit nécessairement les régences; et les régences offrent presque autant de dangers que les élections d'un monarque.

Possesseur de la couronne, durant toute la minorité d'un roi, qui peut être longue, un régent songe rarement à rendre l'état plus prospère; et il est à craindre que, dépositaire passager de la puissance, il s'occupe bien plus de son intérêt personnel que de celui du peuple, et qu'il accorde plus aux obsessions de ses courtisans qu'aux exigences du bien public.

Toutefois, et malgré ces inconvénients, les avantages de la monarchie héréditaire ont généralement prévalu, et les nations se sont seulement attachées à affaiblir, sinon à détruire, les dangers qui viennent d'être signalés. Des insti-

tutions méditées avec soin, combinées avec sagesse, ont créé des garanties contre les abus; et c'est de ces besoins et de ces efforts qu'est né le gouvernement représentatif, dont nous allons parler tout à l'heure.

Mais il convient, auparavant, d'aborder une dernière question sur la monarchie.

§ VII. — *Des Royaumes patrimoniaux.*

Est-il des royaumes qui puissent être considérés comme la propriété des princes qui les gouvernent?

L'état n'est ni ne peut être un patrimoine; puisque le patrimoine est fait pour le bien du maître, au lieu que le prince n'est établi que pour le bien de l'état. Ce serait donc avec bien plus de fondement qu'on dirait que les rois sont le patrimoine des peuples.

Le soin du salut propre, le droit de se gouverner appartient toujours à la société, quoiqu'elle l'ait confié, même sans réserve expresse, à un monarque et à ses héritiers.

A cet égard, il en est tout-à-fait de même que pour les monarchies électives. Un royaume électif n'est pas un royaume patrimonial, puisque la souveraineté n'est confiée que durant la vie du prince élu. Or, dans le royaume électif et dans le royaume héréditaire, toutes les autres choses

d'ailleurs égales, la source du pouvoir souverain est la même; on le confie à un prince pour la même fin, et on le lui remet aux mêmes conditions. Toute la différence consiste en ce que, dans le royaume électif, on confère le pouvoir souverain au prince, seulement pendant sa vie; au lieu que dans le royaume héréditaire, pour éviter les inconvénients attachés aux élections, on le confère au prince et à sa famille. La différente durée d'une chose n'en change pas la nature.

Ainsi, dire qu'un royaume est l'héritage d'un prince, comme son champ et ses troupeaux, c'est établir une maxime injurieuse à l'humanité, contraire à la raison et à la justice, et qui ne peut avoir pour appui que la force et la violence.

Vainement ferait-on résulter cette prétention de la conquête; car nous avons vu que la conquête, alors même qu'elle aurait une juste cause, ne peut jamais, sans le consentement au moins tacite du peuple vaincu, donner la souveraineté; et ce consentement lui-même n'a d'autre effet que de déléguer au vainqueur le droit que la société avait elle-même. Or, nous avons aussi prouvé que la délégation n'est point une aliénation.

Abordons la troisième division des gouvernements.

SECTION III.

DES GOUVERNEMENTS MIXTES.

On appelle *gouvernement mixte* celui dans lequel les trois formes principales de gouvernement se trouvent réunies et combinées, c'est-à-dire, qui présente un mélange de démocratie, d'aristocratie, et de monarchie.

C'est le gouvernement qui est aujourd'hui préféré par tous les peuples civilisés. Mais, dès les temps reculés, on en avait senti les grands avantages, et il est utile de rappeler ce qu'en ont pensé les anciens publicistes.

Voici les raisons que donne Cicéron de la préférence qu'il accorde à ce gouvernement.

« Dans la monarchie, tout ce qui n'est pas le « monarque est dépouillé de droit et de pouvoir « public; dans l'aristocratie, la multitude parti-« cipe à peine à la liberté, étant privée de toute « puissance et de toute délibération publique; « et, dans les états où le peuple régit tout, en « le supposant juste et modéré, l'égalité elle-« même devient inique, parce qu'elle ne souffre « aucun degré d'honneur ou de dignité. » (*De la Républ.*, liv. 1er, chap. 27.)

A cette approbation si bien motivée, joignons

ici le sentiment du pythagoricien Hippodamus, exprimé dans son livre *De la République* (extrait conservé par Stobée, et inséré dans l'*Anthologie*, p. 254).

« Les lois, dit-il, produiront partout la sta-« bilité, si l'état est d'une nature mixte et « composée de toutes les autres constitutions « politiques : j'entends de toutes celles qui sont « conformes à l'ordre naturel des choses. La ty-« rannie, par exemple, n'est jamais d'aucune « utilité pour les états, non plus que l'oligarchie. « Ce qu'il importe donc de poser pour première « base, c'est la royauté, et en second lieu, l'a-« ristocratie. La royauté, en effet, est une sorte « d'imitation de la Providence divine; mais il « est difficile à la faiblesse humaine de lui con-« server ce caractère; car elle se dénature bientôt « par le temps et par la violence. On ne doit donc « pas en user, qu'elle ne soit limitée. Il faut la « recevoir aussi puissante qu'il est nécesaire, et « dans la proportion la plus utile à l'état. Il « n'importe pas moins d'admettre l'aristocratie, « parce qu'il en résulte un combat d'émulation « entre plusieurs chefs, et un fréquent déplace-« ment du pouvoir. La présence de la démocratie « est aussi nécessaire : le citoyen, qui est une « portion de tout l'état, a droit de recevoir sa « part d'honneur; mais il faut s'y prêter modé-

« rément, car la multitude est entreprenante et « se précipite. » (Villemain, p. 38, préf. ; trad. *Républ.* de Cicéron.)

Sans doute, ces trois manières de constituer un état, la monarchie, l'aristocratie, et la démocratie, sont également bonnes, toutes les fois qu'elles conviennent à la nation qui les reçoit ou qui les adopte ; mais, ainsi que nous l'avons vu, par une fatalité qu'il est impossible de méconnaître, parce qu'elle est attestée par l'expérience de tous les siècles, chacun de ces gouvernements renferme un principe de dissolution qui, se développant avec plus ou moins de lenteur, suivant les circonstances, corrompt leur nature et les conduit, par une pente inévitable, à un état de choses aussi vicieux, que le gouvernement auquel il correspond est bon en lui-même. Ces corrélatifs sont le despotisme pour la monarchie limitée, une oligarchie tyrannique pour l'aristocratie, et, pour les gouvernements populaires, l'anarchie ou une turbulente ochlocratie.

Pour assurer la stabilité de ces trois gouvernements primitifs, il fallait donc étouffer le germe de dissolution inhérent à chacun d'eux. Mais, par quel moyen? C'était le problème à résoudre. Les législateurs, les publicistes de tous les siècles en ont constamment et laborieusement cherché la solution, et toujours sans succès : « Car nulle

« précaution ne semblait pouvoir empêcher que « chacune de ces trois espèces, réputées bonnes, « ne dégénérât dans son espèce correspondante ; « tant le bien et le mal ont ici de ressemblance « et d'affinité! » (Machiavel, *Disc. sur Tite-Live*, chap. 2.)

Parcourir ce cercle des gouvernements bons et mauvais : de la monarchie, par exemple, passer soit à une forme de république, soit à un despotisme réel ; de là, se précipiter dans les abîmes de l'anarchie ; y périr, ou remonter, à travers une longue et douloureuse série de crimes et de malheurs, à cette monarchie que l'on avait quittée, et qui, toujours travaillée par les mêmes principes de dissolution, dégénérera quelque jour encore dans l'un de ses corrélatifs : telle était donc la déplorable destinée des nations. Cette destinée, toutes la subiraient encore, si des génies supérieurs, sortant des routes communes, n'avaient conçu l'idée de réunir, dans une même constitution, la monarchie, l'aristocratie, et la démocratie.

Cette idée est, en effet, très heureuse, puisque, attachant l'existence et la conservation de ces trois éléments à la condition qu'aucun d'eux ne franchira ses limites constitutionnelles, elle établit entre eux *une réaction* nécessaire, *qui neutralise,*

autant qu'il est possible, le principe de dissolution inhérent à leur nature.

Nous disons que, par la nature des choses, ces éléments *réagissent* les uns sur les autres, se *contiennent* et s'*équilibrent* réciproquement. En effet, si la partie démocratique venait à prévaloir, le gouvernement dégénérerait en une sorte de république turbulente et factieuse; et bientôt le prince et les supériorités sociales seraient victimes de la tyrannie populaire, tyrannie mille fois plus insupportable que le despotisme d'un seul.

De même la constitution serait renversée, et la liberté perdue, si la branche aristocratique s'élevait au-dessus des deux autres.

Enfin, tout ce que le prince ajouterait à son autorité diminuerait celle des deux autres branches de la constitution.

Mais, pour que ces trois éléments se conservent en réagissant ainsi l'un sur l'autre, il faut nécessairement que les pouvoirs sociaux ne soient pas dans la même main. Cette séparation est donc aussi l'une des conditions du gouvernement mixte.

Remarquons, enfin, que ce gouvernement est susceptible d'autant de formes qu'il y a de combinaisons entre les gouvernements simples: ainsi, c'est le principe démocratique, ou le principe aristocratique, ou le principe monarchique, qui

domine dans chaque gouvernement mixte; et c'est par l'élément dominateur que doit être déterminée la valeur nominale de ces espèces de gouvernements, c'est-à-dire être appelés république ou monarchie.

Les gouvernements représentatifs modernes ne sont autre chose que des gouvernements mixtes perfectionnés; en France, c'est le principe monarchique qui domine encore; en Angleterre, c'est l'aristocratique; et c'est le démocratique en Suède et dans les États-Unis de l'Amérique septentrionale.

Voyons donc un peu plus en détail ce qu'on entend par gouvernement représentatif.

SECTION IV.

DU GOUVERNEMENT REPRÉSENTATIF.

Le gouvernement *représentatif* est celui dans lequel le peuple, et les grands, et le prince, sont appelés tout à la fois et nécessairement à prendre part à la confection des lois.

Le peuple y est, en effet, spécialement représenté par des députés qu'il choisit librement, qu'il renouvelle périodiquement, et qui sont chargés par lui de concourir à la confection des lois, et par conséquent de maintenir le principe démocratique.

Les intérêts des classes élevées et des anciennes supériorités nationales y sont, en outre, représentés par une assemblée de patriciens héréditaires ou viagers, égaux entre eux quant aux droits et naturellement disposés à maintenir le principe aristocratique.

Enfin, dans les monarchies représentatives, le premier et le plus auguste des représentants est le monarque lui-même, électeur des ministres et de tous les autres fonctionnaires responsables; dispensateur des grâces; régulateur suprême des affaires intérieures et extérieures de l'état, et au nom duquel les lois sont le plus souvent proposées, et toujours promulguées et exécutées.

La réunion des premiers représentants s'appelle ordinairement *chambre des communes* ou des *députés des départements*, divisions politiques de l'empire.

La réunion des seconds s'appelle *chambre des pairs*, ou *des lords*, ou *des sénateurs*, ou *des nobles*.

Le troisième ne cesse point de s'appeler *roi*, ou *monarque*, ou *empereur*; il pourrait se nommer *sultan*, si le gouvernement représentatif s'établissait jamais en Turquie.

Ce sont ces trois pouvoirs qui se surveillent réciproquement. Mais cette surveillance serait une occasion de débats interminables, si chacun des pouvoirs qui l'exercent n'était pas investi d'une

force capable d'arrêter, à l'instant et par le seul effet de sa volonté, les écarts et les entreprises qu'il croit devoir réprimer. Cette force existe dans le gouvernement représentatif : c'est le *veto*, ou, en d'autres termes, la *faculté d'empêcher*; faculté qui, donnant à chacune des trois branches de la constitution, le droit et la puissance d'annuler tout ce qui pourrait compromettre, non-seulement son existence, mais ses plus légères prérogatives, assure à cette espèce de gouvernement une fixité, une stabilité qui manque à tous les autres.

Cependant l'équilibre ne serait pas encore parfaitement établi. La chambre des communes, choisie par la nation, composée de citoyens de toutes les classes, dépositaire des doléances du peuple, et gardienne de ses libertés, a, par la nature des choses, une si grande popularité, que, malintentionnée, ou séduite par de fausses théories, elle pourrait corrompre l'opinion publique, au point de mettre le trône en danger.

Cette crise est prévue, et le remède est aussi prompt qu'efficace : la constitution donne au monarque la faculté de *proroger* cette assemblée, ou même de la *dissoudre*, faculté dont il use avec la plus entière indépendance, sans autre régulateur que sa volonté, sans autre juge que sa conscience.

Là ne s'arrête pas encore, dans les gouvernements représentatifs, la sollicitude de la loi constitutionnelle : elle déclare la personne du roi inviolable et sacrée; elle le proclame le chef suprême de l'état; elle met à sa disposition toutes les forces de terre et de mer; elle le rend l'arbitre de la paix et de la guerre; elle attache à sa couronne le droit d'instituer tous les juges, de nommer à tous les emplois civils et militaires, et de faire tous les règlements relatifs à l'exécution des lois : en un mot, elle lui confère toutes les attributions du pouvoir exécutif, pouvoir dont l'influence est incalculable.

Telle est la physionomie, telles sont les conditions du gouvernement représentatif en général, et de la monarchie représentative en particulier.

Nous en développerons plus tard les avantages; achevons, en ce moment, d'exposer les différentes formes de gouvernement.

SECTION V.

DES GOUVERNEMENTS FÉDÉRATIFS.

Jusqu'ici nous avons supposé le corps social *unique* et *indépendant*. Mais il y a tel gouvernement qui régit *plusieurs corps sociaux unis en un seul*, et qui sont mutuellement dépendants sous

les rapports de l'*union*, tandis que, sous d'autres rapports, chacun de ces corps sociaux est séparé, est indépendant, et obéit à *un gouvernement particulier*.

Voilà le gouvernement fédératif.

On peut citer pour exemple le gouvernement actuel de la Suisse, et celui des États-Unis de l'Amérique du nord; dans des temps antérieurs, celui des Provinces-Unies; et dans l'antiquité, le gouvernement de la Grèce, jusqu'à l'alliance particulière de Sparte et d'Athènes, dans la guerre du Péloponèse.

Voici de courtes réflexions sur les inconvénients et les avantages de cette forme de gouvernement.

Quant à ses inconvénients, il est à remarquer que cette espèce de gouvernement offre, sans contredit, plus de force que n'en présenterait chaque état séparé, mais qu'il est toujours plus faible que le gouvernement unique. Sans doute, un état gagne en force, en se joignant à plusieurs autres; mais il gagnerait encore davantage, en ne faisant qu'un avec eux; et il perd, en se subdivisant en plusieurs parties, quelque étroitement qu'elles demeurent unies.

Un avantage de la fédération, c'est qu'elle favorise la distribution plus égale des lumières et la perfection du système administratif, parce qu'elle fait naître une espèce de patriotisme local,

indépendamment du patriotisme général, et parce que les législatures particulières connaissent mieux les intérêts particuliers de leurs petits états. C'est, en effet, ce que l'on remarque dans l'Amérique du nord.

Au reste, Montesquieu et Mably observent, avec raison, qu'une fédération doit être composée d'états à peu près de même force, et régis à peu près par les mêmes principes. C'est le seul moyen d'entretenir entre eux l'harmonie.

Montesquieu remarque encore, avec non moins de justesse, que les petites monarchies sont moins propres à former une fédération que les petites républiques. La raison en est bien frappante : l'effet d'une fédération est d'élever une autorité commune au-dessus des autorités particulières; et par conséquent, des rois qui essaieraient d'en former une, ou cesseraient d'être souverains, ou ne seraient pas de vrais fédérés.

CHAPITRE II.

DE LA BONTÉ INTRINSÈQUE DES GOUVERNEMENTS.

Nous avons déjà dit qu'un gouvernement n'est bon, que si les pouvoirs sociaux y sont exercés dans l'intérêt du corps politique, et si, par suite, la jouissance des droits absolus que l'homme tient de la nature même, y sont suffisamment garantis.

Examinons donc ici quelles garanties sont nécessaires pour assurer le bonheur des hommes en société.

SECTION I.

DES GARANTIES SOCIALES.

On entend ici par *garantie*, la sûreté établie pour l'accomplissement du devoir de faire jouir ou de laisser jouir quelqu'un d'un droit déterminé.

Ainsi, ce devoir suppose nécessairement un droit correspondant.

Nous allons donc rechercher quels sont les

droits ou intérêts privés dont les hommes peuvent légitimement demander l'assurance à la société ou à ceux qui la régissent, et nous rechercherons ensuite quelle est la distribution des pouvoirs sociaux la plus propre à leur donner ces garanties.

Mais, comme la puissance publique empêche que nous soyons sans cesse exposés aux agressions et aux violences d'autrui ; comme elle tend à préserver de tout attentat particulier, nos personnes, nos biens, notre industrie, l'exercice raisonnable de nos facultés ; comme, en un mot, la puissance publique est notre *protectrice*, et que, sans sécurité pour elle-même, elle ne saurait accomplir ce devoir, nous rechercherons aussi comment il est possible d'assurer à ses prescriptions cette obéissance parfaite et ce respect inviolable, qui sont les gages de la tranquillité et du bonheur de l'état social.

Nous parlerons donc des garanties individuelles ou *privées*, et des garanties *publiques* : leur réunion forme les *garanties sociales*.

§ I. — *Des Garanties privées.*

En commençant l'étude de cette science, nous avons rappelé les droits absolus que l'homme tient de la nature.

Ils peuvent se réduire à ceux-ci :

1° Sûreté des personnes et des propriétés;

2° Liberté de l'industrie, des opinions, et des consciences.

Voyons jusqu'où l'exercice de chacun de ces droits peut s'étendre dans la société civile.

N° 1. — *De la Sûreté des personnes.*

L'histoire nous fait connaître deux manières d'exister dans un état; on peut y être ou *possédé* ou *gouverné*: dans le premier cas, on est *esclave* ou *serf;* dans le second, *sujet* ou *citoyen.*

Ces quatres mots forment une sorte de progression depuis l'extinction absolue de tout droit personnel, jusqu'au plein exercice des droits de cité.

Il est indubitable qu'aucun homme ne veut être *esclave;* et que si quelques-uns de ceux qui sont dans la servitude désirent y rester, c'est qu'ils n'ont jamais connu les douceurs de la liberté personnelle.

Être *sujet,* c'est être soumis aux lois de son pays; mais ce n'est pas mettre sa personne à la libre disposition de ceux qui sont revêtus de la puissance publique.

Être *gouverné,* c'est être protégé contre les attentats, réprimé lorsqu'on en commet soi-même, et obligé de concourir, par des *services* ou par des *tributs,* à cette protection universelle.

Être *citoyen*, comme je l'ai déjà dit, c'est jouir de droits politiques, ou, en d'autres termes, c'est prendre une part immédiate ou directe à la *confection des lois*, et à l'*élection* des hommes publics qui *administrent* la société ou qui la *représentent*.

Nous n'avons point à nous occuper ici du *citoyen*, proprement dit; quant au *gouverné*, l'on vient de voir, par sa définition, que le premier bienfait de la société est de pourvoir à notre sûreté, en réprimant les atteintes qu'y porteraient nos ennemis particuliers.

Mais il est évident que ce bienfait n'est possible que parce que la personne de chaque sujet demeure soumise à l'action de l'autorité publique, dans le cas d'attentat à la sûreté d'autrui, et, plus généralement, dans le cas d'un crime ou d'un délit prévu par les lois.

Un sujet n'a donc pas droit de se plaindre, s'il n'a été arrêté que pour être mis aussitôt en jugement; si l'on a vérifié, avec une exactitude impartiale, le fait dont il était accusé; si une loi, antérieure à ce fait, et en vigueur quand il a eu lieu, l'a caractérisé délit ou crime, et en a déterminé la peine. Loin que ces mesures offensent la sûreté personnelle, on voit bien qu'elles sont immédiatement nécessaires pour l'établir.

Mais si, sans poursuites judiciaires, sans libre défense, sans jugements réguliers, l'autorité pu-

blique arrête, emprisonne qui bon lui semble, prolonge indéfiniment les détentions, s'arroge le droit d'exiler, de bannir les hommes qui lui déplaisent, de disposer, enfin, des personnes selon son bon plaisir, elle agit comme un maître sur les esclaves qu'il possède, non comme un chef sur les sujets qu'il gouverne; elle attente ellemême à la sûreté qu'elle avait promis de maintenir; et commet, en son propre nom, les abus qu'elle s'était chargée de réprimer.

Peu importe que ces actes résultent d'ordres particuliers ou secrets; qu'ils soient désignés sous le nom de mesures générales ou publiques; qu'ils soient même revêtus du nom de lois. Il est visible que le nom sacré de lois, imposé à de tels actes, n'en change aucunement la nature, et qu'il les rend plus criminels encore.

Peu importe, enfin, que ces violences soient exercées par un seul homme, ou par un conseil de ministres, ou par une assemblée nationale, ou par le concours de plusieurs grands corps de l'état : encore une fois, elles ne deviennent pas plus légitimes pour être appelées *actes législatifs, parlementaires, souverains*, ou même *nationaux*. La société tout entière n'a point de pareils droits à exercer contre aucun de ses membres. Elle peut le mettre en *prévention*, en *accusation*, le faire juger et condamner conformément à des

lois générales, établies et promulguées d'avance. Mais une prétendue volonté souveraine, qui frappe immédiatement, *sans avoir menacé ni jugé*, n'est jamais qu'une injustice solennelle qui proscrit l'innocence ou qui fait d'un coupable même une victime.

De tels caprices, loin de pourvoir au salut public, ne font que le compromettre, non-seulement parce que chaque citoyen ou chaque sujet demeure exposé à ces traitements arbitraires, et qu'il est absurde d'imaginer une sûreté commune, là où il ne reste aucune sûreté individuelle; mais aussi parce qu'il substitue la force au droit, désorganise l'association, et tend à la dissoudre.

N'oublions donc pas que tout système politique qui permet d'arrêter, d'exiler, de bannir, de mettre à mort sans jugement, porte en soi le germe des révolutions, et que tôt ou tard il les enfante.

Ce système est donc à la fois nuisible aux particuliers, à la société, à l'autorité.

Ainsi, il faut qu'aucun sujet ne puisse être arrêté, ni troublé dans la propriété de sa personne, si ce n'est pour être traduit en justice, ou si ce n'est en exécution d'un jugement.

Non-seulement il faut qu'un jugement soit prononcé, mais il faut encore que la sentence des

juges n'exprime que le cri de la conscience, et jamais la volonté des ministres ou autres agents de l'autorité suprême.

Or, quelque indépendant que puisse être le pouvoir judiciaire, ses membres n'auront-ils pas toujours à attendre du gouvernement quelque faveur ou quelque grâce, qui, de fait, rendront cette indépendance illusoire?

Mais, lors même qu'elle serait réelle, il est une autre précaution à prendre pour que la sûreté des personnes demeure intacte; c'est de ne jamais charger des juges de vérifier et de déclarer les faits, en matière de délits et de crimes.

En effet, ce n'est point là une fonction juridique habituelle, une magistrature permanente; c'est un service particulier, éventuel, passager, comme celui des témoins; il est donc naturel qu'il soit réservé à des hommes privés, étrangers à l'administration ordinaire de la justice, et non choisis par les agents d'un gouvernement, ni par les chefs d'un établissement judiciaire.

On a désigné sous le nom de *jurés*, les citoyens accidentellement chargés de ce service. Ce sont, en quelque sorte, les *pairs*, les *égaux* de l'accusé; ils représentent vis-à-vis de lui la *société tout entière*, et ils sont employés, afin que cet accusé ne puisse pas se mettre dans l'esprit qu'il

est tombé entre les mains de gens portés à lui faire violence.

Leur déclaration s'appelle le *jugement du pays*.

Après qu'elle est donnée, il ne reste plus aux *juges* qu'à *appliquer la loi* au fait *vérifié* et *déclaré* constant pas les *jurés*.

Ainsi, et pour nous résumer, la sûreté des personnes suppose :

D'une part, qu'il n'y a jamais d'arrestations et de détentions qu'à raison de crimes, délits, ou contraventions à poursuivre ou à punir.

De l'autre, que les poursuites et les condamnations judiciaires s'opèrent régulièrement et avec l'intervention de véritables jurés, c'est-à-dire, que le sort a seul désignés, parmi ceux que la loi a déclarés dignes de remplir cette fonction, ou plutôt de supporter cette charge publique.

Toute action exercée sur les personnes par des moyens contraires à ces deux maximes, est oppression, violence, attentat. En cette matière, *arbitraire* et *injuste* sont tout-à-fait synonymes.

Voyons maintenant ce que l'équité demande à l'égard des propriétés.

N° 2. — *De la Sûreté des propriétés.*

L'homme civilisé, maître de sa personne, entend l'être aussi des fruits de son travail, c'est-à-

dire, des produits que, par sa force ou son art, il a obtenus de la nature. Il les consomme pour soutenir ou améliorer son existence; et si, à force d'activité, d'habileté, ou d'économie, il a eu le bonheur de produire *au-delà* de ce qu'il peut ou veut consommer; il met cet *excédant en réserve*.

Dans une société qui a fait quelques progrès, les produits ainsi *accumulés* prennent différentes formes : quelques-uns demeurent tels que le travail les a recueillis ou modifiés, et, selon leurs divers usages, ils s'appellent *comestibles*, *combustibles*, *vêtements*, *meubles*, *outils*, *machines*, etc. Par des échanges de ces produits, chaque producteur en acquiert qui n'étaient point immédiatement de lui ni à lui. Bientôt il s'en établit une qui sert de mesure commune à toutes les autres, et dont l'accumulation et l'échange sont plus commodes. Il arrive même qu'on se dispense de l'accumuler : on en cède avantageusement l'*usage* à ceux qui l'emploieront à reproduire; et l'on se réserve des *parts périodiques* dans ces produits futurs.

Enfin, des portions du sol, déjà productives ou susceptibles de culture, couvertes ou à couvrir d'habitations, entrent dans ce système général d'échanges.

Fonds territoriaux, *rentes* et *revenus pécuniai-*

res, sommes d'argent, produits manufacturés ou *naturels*, telles sont les principales formes sous lesquelles un homme possède ceux des fruits de son travail *qu'il ne consomme point et qu'il accumule*. Tous ces fruits, quelque forme qu'ils aient prise en s'accumulant, sont des richesses, des biens, des capitaux, des *propriétés*.

Réserver ce dernier nom aux seuls *domaines territoriaux*, c'est employer un langage inexact et dangereux : tous les genres de propriétés ont la même origine, tous sont donc également inviolables.

Pour garantir et achever le système général des propriétés, les lois ont déterminé les modes et les conditions des échanges, des acquisitions, des transmissions, des successions : de telle sorte qu'il n'existe à peu près aucune chose mobilière ou immobilière, ayant quelque valeur, dont on ne puisse reconnaître le propriétaire.

Ce système, par lequel l'ordre social s'est développé et perfectionné, est aujourd'hui le plus étroit des liens qui unissent entre eux les habitants d'un même pays et de pays divers.

La propriété fonde l'indépendance. C'est à mesure qu'un homme *accumule* et *féconde* les fruits de son travail, qu'il dispose davantage de ses facultés personnelles, physiques, et morales, qu'il se dégage du joug des volontés particulières des

autres hommes, et se met en état de ne plus obéir qu'aux lois générales de la société. Par instinct ou par réflexion, nous aspirons tous à ce terme; et quoiqu'il soit difficile que le plus grand nombre y parvienne, la société la plus sage et la plus prospère est celle où il se fait le plus de pas pour en approcher.

Il est donc naturel que ceux qui sont ainsi devenus propriétaires, désirent être en sûreté pour leurs biens.

A l'exception des voleurs de profession, il n'est personne qui ne demande la répression des vols particuliers : c'est le but d'une multitude de lois. Or il n'est pas croyable qu'en prenant, contre ces attentats, des mesures si justes et si rigoureuses, on ait voulu attribuer à l'autorité publique le droit de les commettre impunément.

Les mots *propriété privée* disent assez que les choses qu'ils indiquent ne sont pas à la disposition des pouvoirs publics.

A cet égard, le premier principe est donc que *la propriété est inviolable;* et que, si elle est utile à l'état, il ne peut en exiger le sacrifice, qu'autant que cet intérêt légitime est constaté, et que le propriétaire sera pleinement indemnisé.

Le motif qui réprouve cette première espèce de spoliation s'applique à toutes celles qui affectent également la propriété, et, par exemple,

aux *banqueroutes publiques*; aux *altérations des monnaies*, aux *impôts excessifs* ou *mal répartis*, aux *emprunts publics*.

1° Quant aux *banqueroutes* : si le pouvoir suprême a contracté des dettes envers des particuliers, comment se croirait-il dispensé de les acquitter, lui qui doit employer sa force à faire accomplir tous les autres engagements.

Cette nécessité résulte non-seulement des plus simples notions d'équité naturelle, mais encore des dangers attachés à toute déloyauté.

2° Une autre fraude, non moins périlleuse, consisterait soit dans l'*altération des monnaies*, soit, ce qui revient au même, dans le *cours forcé d'un signe* qui n'aurait point de valeur intrinsèque. Un papier, quelque soit son gage, n'est jamais une monnaie, et du moment où, par quelque raison que ce soit, il ne peut plus s'échanger *à volonté*, et *sans aucune perte*, contre la monnaie qu'il représente, la force employée pour le faire accepter en échange des valeurs réelles, est un vol à main armée, et un vol d'autant plus odieux que cette arme est une loi.

3° Toute association suppose des dépenses communes, auxquelles doivent *contribuer* tous les associés. La nécessité des *impôts* est donc incontestable.

Mais il est difficile d'assigner la limite qu'ils ne doivent pas dépasser.

Toutefois, la raison publique condamne, d'une part, les *dépenses superflues* qui ne correspondent point à des services publics, rigoureusement indispensables, ou du moins d'une très grande utilité; de l'autre, les *recettes nuisibles,* savoir: celles qui produisent l'un de ces deux effets, ou de ne pas laisser à une partie des contribuables les moyens de faire les consommations strictement réclamées par leurs besoins physiques, ou de diminuer progressivement l'excédant des productions sur les consommations, et par conséquent d'empêcher toute *accumulation*.

L'unique moyen de s'assurer que l'impôt ne dépassera pas ses véritables limites est qu'il soit voté annuellement par une assemblée de représentants des contribuables, dont les besoins leur sont connus, ainsi que les facultés pécuniaires.

Il faut encore ajouter que les contributions, quelles qu'elles soient, doivent être partout *proportionnelles aux propriétés* et *aux jouissances,* et qu'en exempter, en tout ou en partie, certains propriétaires ou certains consommateurs, c'est faire payer leur dette par les autres : véritable vol, qui tend, comme toute injustice, à la dissolution des sociétés.

4° On conçoit enfin qu'il n'y aurait de ga-

ranties ni pour les créanciers de l'état, ni pour les contribuables, si des *emprunts*, par lesquels s'accroîtrait la dette publique, et qui obligeraient, tôt ou tard, d'augmenter les impôts, pouvaient s'ouvrir sans le consentement d'une assemblée de représentants, intéressés au bon ordre des dépenses et des recettes.

Toujours les embarras de finances aboutissent aux plus fâcheux résultats. Or, ces embarras naissent, soit de l'augmentation progressive de la dette publique, soit des banqueroutes faites par l'état, soit de l'altération des monnaies métalliques, soit du cours forcé des papiers-monnaies, soit des atteintes portées à la propriété sans juste dédommagement, soit enfin des dépenses déraisonnables, et des impôts excessifs ou mal répartis qu'elles nécessitent.

La propriété n'est pleinement garantie, que par l'absence ou la répression efficace de tous ces désordres.

N° 3. — *De la Liberté de l'industrie.*

On entend, par *industrie*, cette faculté de l'ame, par laquelle nous donnons *de la valeur* ou *plus de valeur* aux choses que nous possédons.

On appelle *industriels* ceux qui se livrent à l'application de cette faculté.

Nous aurions pu parler de l'industrie avant de

rien dire de la propriété; car la propriété est le fruit du travail; elle est née de l'industrie. Mais, lorsqu'on envisage la société dans son état actuel, ce sont les propriétés qu'on aperçoit immédiatement après les personnes : du premier coup d'œil, on ne voit encore que les *hommes* et les *choses* qu'ils possèdent; et c'est pour ces deux ordres d'éléments du corps social que l'on réclame les premières garanties.

Cependant l'*industrie* est nécessaire, non-seulement pour qu'il commence à exister des produits, mais pour que les personnes auxquelles ils appartiennent en jouissent et les conservent. L'industrie fournit aux propriétaires les objets de leurs consommations successives; et elle seule aussi donne de la valeur à leurs capitaux, en les employant à obtenir de nouveaux fruits. Les propriétés acquises et les jouissances des propriétaires décroîtraient à mesure que le travail viendrait à se ralentir.

On distingue trois industries : la première, *agricole* ou *extractive;* la seconde, *manufacturière;* la troisième, *commerciale.*

Pour prospérer, toutes ces industries ont besoin de liberté et de sécurité. Sur ce point, voici les règles :

1° Sans doute on peut *interdire* quelquefois, comme nuisibles, certaines industries, *bien peu*

nombreuses, dont les produits seraient naturellement pernicieux, ou dont les procédés entraîneraient des périls imminents.

Mais ces interdictions doivent être fort restreintes; car, comme il est possible d'employer abusivement les procédés ou les produits de presque tous les arts, à peine en resterait-il un à l'abri des caprices d'une puissance arbitraire, si elle n'avait besoin, pour les proscrire, que de prévoir les mauvais effets que cet art peut accidentellement amener.

2° Ce serait également abuser de la puissance, que *limiter le nombre* des personnes à qui une industrie sera permise.

Que l'autorité fixe le nombre des officiers qu'elle institue : rien n'est plus simple; mais comment lui appartiendrait-il d'instituer des manufacturiers, des voituriers, des ouvriers, des artistes?

C'est un droit commun aux hommes d'embrasser, à leurs risques et périls, de semblables professions; et il est de la nature d'une industrie privée de rester libre et indépendante, sauf la répression des crimes ou délits commis en la pratiquant.

3° La puissance suprême excède encore son mandat de protection, lorsqu'elle *s'attribue des monopoles*. Si elle se réserve exclusivement cer-

tains genres d'exploitation, si elle seule fait vendre du tabac, du sel, du salpêtre, ou tout autre produit naturel ou manufacturé, elle commet une injustice : car elle empêche tout autre qu'elle de faire légitimement les bénéfices qu'elle fera elle-même.

4° Enfin, il faut bien prendre garde d'*entraver l'industrie* par des *lois fiscales* ou des *impôts indirects*. Alors même qu'ils ne frapperaient d'abord que sur les consommateurs, ils finiraient toujours par retomber sur l'industrie.

L'autorité publique a, sans contredit, des fonctions à remplir, pour assurer la *fidélité des échanges* : elle doit déterminer les *poids et mesures*, déclarer la *valeur des monnaies*, vérifier les *métaux précieux* dont la reconnaissance serait impossible à la plupart des acheteurs, entretenir, enfin, des *tribunaux* chargés de redresser les torts et de réprimer les fraudes.

Mais aller au-delà, c'est dépouiller l'industrie de son indépendance et de ses garanties, gêner ses mouvements, ralentir ses progrès, arrêter le cours de l'activité et de la prospérité universelles.

Heureux les peuples dont les souverains tiendront le langage qu'a tenu notre roi Louis XVI, dans le préambule d'un édit de 1776 !...

« Nous devons à tous nos sujets de leur assurer « la jouissance pleine et entière de *tous leurs* « *droits*; nous devons surtout cette protection à « cette classe d'hommes qui, n'ayant de pro- « priétés que leur travail et leur industrie, ont « d'autant plus le *besoin* et le *droit* d'employer, « dans toute son étendue, la seule ressource « qu'ils aient pour subsister. Dieu, en donnant à « l'homme des besoins, en lui rendant nécessaire « la ressource du travail, a fait, du droit de tra- « vailler, la propriété de tout homme, et cette « propriété est la première, la plus sacrée, et la « plus imprescriptible de toutes. Nous ne serons « point arrêtés dans cet acte de justice, par la « crainte qu'une foule d'artisans n'usent de la « liberté rendue pour exercer le métier qu'ils « ignorent, et que le public soit inondé d'ou- « vrages mal fabriqués. La liberté n'a point pro- « duit ces fâcheux effets, dans les lieux où elle est « établie depuis long-temps... »

Ce sont là les vrais principes de la matière, et on aime à les retrouver dans la pensée d'un roi véritablement ami de son peuple.

On doit donc à l'industrie une pleine et entière liberté.

N° 4. — *De la Liberté des opinions.*

On entend, par *opinion*, le jugement que l'on porte avec conviction sur une chose qui, d'abord, a paru douteuse.

A ne prendre que notre pensée en elle-même, telle qu'elle est en notre conscience, après une suite donnée d'observations et de réflexions, il n'est pas vrai de dire *qu'elle soit libre.*

Il ne dépend pas de nous, dans un état déterminé de notre esprit, de penser autrement que nous ne pensons; à cet égard, nous obéissons toujours à une *conviction intime*, dont nous ne sommes pas les maîtres.

C'est une vérité reconnue.

Or, c'est précisément parce que les opinions ne sont pas libres, dans le sens métaphysique qui vient d'être expliqué, qu'elles doivent l'être dans l'autre sens, c'est-à-dire, n'avoir à redouter aucune contrainte extérieure. Nous obliger, ou à professer celles que nous n'avons pas, ou à dissimuler celles que nous avons, serait, de la part d'un particulier, une agression si étrange, que les lois de tous les pays l'ont à peine prévue.

En ce point, les gouvernements n'ont pas plus de droits que les particuliers.

Dans un pays où quelques lumières auraient pénétré, la tyrannie qui contraindrait à professer

des opinions que l'on n'a pas, dépraverait, autant qu'il serait en elle, les premières classes de la société, pour tromper et pour enchaîner les dernières. Elle entretiendrait, dans le monde, un commerce forcé de mensonges. Tant qu'il serait ordonné à tous de faire semblant de croire ce que plusieurs ne pourraient pas croire, en effet, il y aurait corruption ou lâcheté dans les uns, inertie ou imbécilité dans les autres, dégradation de l'espèce humaine dans la plupart.

La noblesse et l'énergie des caractères tiennent, plus qu'on ne pense, à la franchise et à la constance des opinions; loin de les anéantir, le pouvoir doit donc en favoriser le développement. Son intérêt seul le lui conseillerait, alors même que l'équité ne lui en ferait pas un devoir.

Toutefois, il ne faut pas confondre ici deux choses très distinctes. Il n'est pas probable que jamais on nous force à dire ce que nous ne pensons pas : il s'agit donc seulement de savoir jusqu'à quel point la société, ou ceux qui la régissent, peuvent nous empêcher de dire ce que nous pensons.

Hâtons-nous de reconnaître que le langage prend quelquefois le caractère d'une action. Manifester une opinion injurieuse à une personne est un acte agressif; et celui qui en est blessé ne fait, en s'y opposant, que repousser une atta-

que. C'est parce qu'elles sont des actions nuisibles au bien-être et à la sûreté des individus, quelquefois même à la tranquillité générale, que la calomnie et la simple injure doivent être sévèrement réprimées.

Il est certain aussi que l'on coopère à un crime, à un délit, lorsqu'on le conseille, lorsqu'on y excite, lorsqu'on indique les moyens de le commettre : de pareils discours sont des actes de complicité, toujours punissables, s'il s'agit d'attentats contre des personnes privées, et, à plus forte raison, si c'est l'ordre public que l'on menace. L'acte, dans ce dernier cas, prend le nom de *sédition,* genre sous lequel sont compris, non pas les théories ou doctrines politiques, quelles qu'elles puissent être, mais les provocations expresses et directes à la désobéissance aux lois, les insultes publiquement faites aux dépositaires de l'autorité, les machinations qui tendent immédiatement à renverser le système public établi.

Voilà des délits ou des crimes que rien n'excuse; voilà des espèces d'opinions qu'il n'est jamais permis d'exprimer, quand même, par le plus déplorable travers, on les aurait conçues comme vraies ou légitimes.

Mais aussi, ce sont les seules qu'il soit juste et utile d'interdire : la liberté de toutes les au-

tres doit rester intacte, à l'abri de toute espèce d'entraves, d'empêchement préalable, de prohibition, et de répression.

Tous tant que nous sommes, nous appelons *saines* les doctrines que nous professons, et *non saines* celles qui ne sont pas les nôtres : ces mots, réduits à leur juste valeur, ne signifient jamais que cela. Non que, parmi ces croyances diverses, il n'y en ait, en effet, de vraies et de fausses, de solides et de futiles; mais chacun de nous en fait le départ comme il l'entend, à ses risques et périls. Soutenir une proposition et la juger raisonnable, c'est une même chose; la rejeter équivaut à la déclarer mal fondée.

Pour établir une distinction constante entre les bonnes et les mauvaises doctrines, il faudrait, au sein de la société, un symbole politique, historique, et philosophique, ou bien une autorité chargée de proclamer, au besoin, en toute matière, le vrai et le faux; peut-être aurait-on besoin à la fois de ces deux institutions, aussi monstrueuses l'une que l'autre.

Un corps de doctrines suppose que l'esprit humain a fait tous les progrès possibles, lui interdit ceux qui lui restent à faire, trace un cercle autour des notions acquises ou reçues, y renferme inévitablement beaucoup d'erreurs, en exclut beaucoup de vérités, et s'oppose au développement

des sciences, des arts, et de toutes les industries. A quelque époque de l'histoire qu'on eût fait un pareil symbole, il aurait contenu des absurdités et repoussé des lumières qui, depuis, ont commencé d'éclairer le monde.

Une autorité qui, soit en interprétant ce symbole, soit de son propre mouvement, déciderait toutes les questions qui viendraient à s'élever, serait un fléau bien plus funeste encore; car, ou bien elle serait distincte du pouvoir civil, et elle ne tarderait point à le dominer; ou bien, se confondant avec lui, elle le transformerait en un despotisme absolu, à qui toutes les personnes et toutes les choses seraient livrées sans réserve.

Si l'on n'a pas publié un code général et précis de doctrines publiques, comment saurons-nous quelles sont les opinions qu'il ne nous est pas permis de professer? Où seront puisées les opinions du tribunal chargé de nous condamner? Lors même qu'il prétendrait que nous sommes tombés dans l'erreur, que ferait-il autre chose qu'*opposer son opinion particulière à la nôtre?* Et quelle justice humaine ou divine pourrait lui donner le droit de qualifier délit ou crime, un fait qui n'aurait été prévu par aucune loi?

Lorsqu'on recherche les causes qui ont le plus propagé et perpétué l'erreur, le plus retardé la véritable instruction des peuples, on les reconnaît

toujours dans des institutions pareilles à celles dont je viens de parler.

De soi, l'esprit humain tend à la vérité : s'il n'y arrive quelquefois qu'après des écarts et à travers des illusions, jamais il ne manque de reprendre le droit chemin, pour peu que l'autorité ne s'applique pas ou ne réussisse pas à le lui fermer. Il y est rappelé par l'activité même qui lui a servi à l'égarer; sa marche n'est ni rapide, ni directe; mais, à pas incertains et chancelants, il avance toujours, et l'on mesure avec surprise, après quelques siècles, l'espace qu'il a parcouru, quand il n'a pas été arrêté ou repoussé par la violence. Il va sans cesse perfectionnant la société, desserrant les chaînes des peuples, dessillant les yeux de leurs maîtres; et faisant jaillir, du sein des controverses éphémères qui l'ont exercé, d'éternels rayons de lumière.

Mais, parmi les erreurs, n'y en a-t-il pas de dangereuses? Oui, sans doute, il y en a de telles, ou plutôt elles le sont toutes. Nulle erreur, si mince qu'elle soit, n'est indifférente : il n'en est aucune, en physique, en histoire, en philosophie, en politique, en un genre quelconque, qui n'entraîne à des pratiques pernicieuses l'agriculture, la médecine, d'autres arts, ou enfin l'administration elle-même. Toute illusion de notre esprit, toute méprise, tout mécompte, retombe

en dommage sur quelque détail de la vie humaine. Un médecin qui se trompe, abrége ou tourmente les jours qu'il prétend prolonger. Les prêtres qui, encore aujourd'hui, déconseillent la vaccine, se trompent aux dépens de plusieurs milliers d'individus, puisqu'ils les retiennent exposés à de plus nombreuses chances de mortalité.

Mais, en vain les lois chercheraient à atteindre les erreurs qu'elles croiraient dangereuses; le temps seul et les lumières qu'il apporte ont la puissance de les détruire. Et il est impossible d'imposer aux hommes la condition de ne rien dire que de vrai et d'utile; car *Dieu seul est exempt d'erreur.*

Il doit donc être permis d'émettre librement ses opinions.

Il doit être permis de parler *des lois,* d'y remarquer des défauts, d'y proposer des réformes, d'en examiner, en un mot, les motifs et les effets : c'est le seul moyen d'éclairer l'autorité sur les intérêts publics, et d'améliorer la législation.

A plus forte raison doit-il être permis de raisonner sur l'*état social* en général, alors même que ces réflexions abstraites aboutiraient à des applications et ressembleraient à des censures. C'est ainsi que se perfectionnent les systèmes politiques, et que se fonde le bonheur des peuples.

La même liberté doit exister à l'égard de certains dogmes politiques, et particulièrement de ceux qui concernent l'*origine et les fondements du pouvoir suprême*. Quelles que soient, à cet égard, les opinions des publicistes, les gouvernements n'ont jamais rien à en redouter. Ce n'est pas en condamnant au silence sur ces matières, qu'ils augmenteront leur puissance. La véritable force du pouvoir est dans les bienfaits qu'il répand, dans les sentiments qu'il inspire, dans la vénération, la reconnaissance, et l'amour que nous commandent ses lumières, sa vigilance, et son équité, et non assurément dans je ne sais quelle idée vague et mystérieuse qu'il prétendrait donner de son origine. Il doit lui suffire d'être une *puissance tutélaire et nécessaire*.

Il doit être permis de critiquer les *jugements* rendus par les tribunaux. Sans doute, il faut que cette critique soit réservée, et qu'on ne tolère aucun trait injurieux aux intentions, au caractère, à la personne des magistrats. Mais penser qu'ils se sont trompés, les avertir de leurs erreurs, c'est le seul moyen de les garantir eux-mêmes des plus graves dangers de leurs fonctions redoutables.

Tenter de mettre obstacle à l'exécution d'un arrêt est un acte séditieux; mais publier qu'on le trouve juste ou injuste n'est que l'usage légi-

time d'une liberté nécessaire, sans laquelle les droits publics et individuels resteraient privés de toute garantie.

Elle serait bien trompeuse la sécurité que la puissance voudrait obtenir en prohibant toutes ces facultés!

Le plus grand péril pour elle, au milieu d'un peuple qui n'est pas inculte, est d'ignorer ce qu'il pense, de se séparer de lui par une ténébreuse enceinte de courtisans, de ne lui permettre aucune plainte qu'elle puisse entendre, et de se récrier contre tous les progrès qu'elle ne veut pas faire. Elle seule rend redoutables, en y résistant, ces progrès qui se font malgré elle ou à son insu : tandis qu'au contraire, de toutes les opinions particulières, librement examinées et controversées, il ne se formerait que la plus calme, et à tous égards la meilleure : l'*opinion publique;* et, comme on le voit, par *opinion publique,* il ne faut entendre que la *raison commune des hommes éclairés* et *la conscience commune des gens de bien.*

Nous disons : *la raison commune des hommes éclairés*, parce que l'opinion à laquelle une puissance morale et réelle appartient dans l'état, est celle-là seulement qui se fonde sur une conviction réfléchie.

Nous ajoutons : *la conscience commune des gens*

de bien, parce que, dans les matières relatives aux intérêts généraux de la société, la vérité ne se sépare pas de la justice, et qu'ici il ne s'agit pas seulement de propositions abstraites, mais de règles applicables, qui doivent rencontrer dans leur application, les droits de tous et de chacun.

L'opinion publique est donc celle qui, bien plus que les opinions populaires, admettant les résultats des observations précises, des expériences sûres, des raisonnements exacts, caractérise les classes élevées de la société.

Le premier besoin du pouvoir, son véritable intérêt, est de la bien connaître toujours, et par conséquent de ne mettre aucun obstacle arbitraire à la manifestation des opinions individuelles dont elle se compose.

Or, les moyens par lesquels les opinions individuelles se manifestent et concourent à former l'opinion publique sont :

Les entretiens;

Les correspondances épistolaires, et les ouvrages ou opuscules manuscrits;

Les livres ou écrits imprimés;

Les publications périodiques ou non périodiques.

Voyons quelle est, sur tous ces points, la liberté des citoyens.

1° C'est, le plus ordinairement, par le simple

langage que les hommes se communiquent leurs pensées. Les entretiens privés sont un des plus grands ressorts de la vie sociale ; et, par leur clandestinité, par leur mobilité, par leur multitude, ils échappent d'ordinaire à la surveillance et à la contrainte, à moins qu'une tyrannie ombrageuse ne les environne de témoins mercenaires et délateurs, symptôme sûr de la plus profonde dépravation possible des gouvernants et des gouvernés.

2° Mais l'homme a trouvé l'art de parler aux absents, de combler les distances, d'adresser, à tous les lieux et à tous les siècles, l'expression fidèle de ses pensées : il a inventé l'*écriture*.

Il faut nous arrêter un instant au plus simple usage de cet art, c'est-à-dire, aux lettres missives.

Nous pourrions les remettre à tout messager, tout entrepreneur particulier qui aurait notre confiance. Si le gouvernement se charge du transport, nous nous confions aussi à ses soins, et nous ne supposons pas qu'il puisse se rabaisser au niveau des messagers infidèles.

S'il lui arrive d'ouvrir nos correspondances secrètes, et de violer ainsi les communications dont nous l'avons rendu dépositaire, il commet la plus honteuse des infidélités. Un tel attentat

ne peut être au nombre de ses prérogatives ; il viole la liberté de nos épanchements et de nos secrets.

Mais l'art d'écrire s'est fort étendu au-delà des intérêts privés et des correspondances épistolaires. Il crée ou développe les sciences, éclaire tous les autres arts, affermit les bases et perfectionne tous les détails de la société ; il exerce sur l'opinion publique, soit qu'il la devance ou la prépare, soit qu'il la propage en la proclamant, une influence toujours salutaire ; car, de lui-même, il n'a de force que par les lumières qu'il répand. S'il s'égare, il ne séduit qu'un petit nombre d'hommes, ou n'inspire qu'un enthousiasme éphémère : ce n'est qu'au profit de la vérité qu'il peut opérer des impressions vives et durables sur la partie éclairée d'une nation.

Ainsi, le pouvoir n'a nul intérêt véritable à se tenir en hostilité contre cet art, à le menacer, à le tourmenter, à l'entraver, ou à chercher à le corrompre. Tous les efforts de l'autorité n'aboutiraient qu'à dégrader cet art sublime et à l'affaiblir elle-même.

3° Il y a trois siècles et demi qu'un nouvel art, l'imprimerie, est venu s'associer à celui-là, pour en disséminer indéfiniment les productions : il a couvert l'Europe et le monde de livres, et

introduit les lumières dans toutes les habitations, quelquefois même dans les cabanes, et jusque dans les palais.

Mais ce n'est ici qu'un moyen plus perfectionné de manifester, de communiquer ses idées : en principe, il n'y a donc pas lieu de gêner la liberté de ceux qui l'emploient; mais seulement de réprimer et punir l'abus qu'ils en feraient. Et ceci s'applique à tous les genres d'écrits, soit qu'ils portent le nom de *livres*, soit qu'ils s'appellent *gazettes* ou *journaux ;* car la périodicité n'est qu'une circonstance commerciale, qui ne change rien à la nature de la chose vendue ou achetée.

Il est vrai que la circulation plus rapide de ces feuilles et la multiplicité des exemplaires qu'on en débite, rendent plus grave le mal qu'elles peuvent produire ; mais ces circonstances doivent seulement faire aggraver les peines, et prendre certaines précautions pour que les coupables n'échappent pas à la punition; car ce ne sont toujours que des écrits privés, que des recueils d'opinions individuelles.

Depuis trois cents ans qu'on emploie, en Europe, contre la presse, un grand nombre d'entraves diverses, quel succès en a-t-on obtenu? On a ruiné des imprimeurs et des libraires; on a tourmenté, proscrit, immolé des écrivains; on a fait expier au talent et au génie les bienfaits

qu'ils s'efforçaient de verser sur l'espèce humaine ; on a brûlé des livres, des auteurs, et des lecteurs : le public en a-t-il vu moins clair? A-t-on triomphé des progrès de la raison? A-t-on empêché l'essor de la pensée? A-t-on désarmé la vérité? Il n'y a pas d'apparence, puisqu'on y travaille encore.

Qui ne sait que, dans le cours de ces trois siècles, et surtout durant le dernier, les connaissances n'ont cessé de s'étendre et de s'épurer, l'opinion publique n'a cessé de s'éclairer et de s'enhardir! En frappant d'excellents ouvrages et quelques mauvais livres, les censures ont recommandé les uns et les autres. Elles seraient oubliées, si elles n'étaient des titres de célébrité littéraire.

Ainsi toutes ces condamnations, toutes ces prohibitions, impuissantes contre la vérité, sont inutiles au pouvoir qui les prononce.

Le plus bienfaisant des arts, la plus précieuse des industries doit donc être respectée par les lois positives.

Toutefois, nous le répétons, ces lois ne sauraient être trop sévères, en ce qui concerne les diffamations.

Si l'on parvenait à ne laisser impuni aucun crime ou délit de ce genre, on rendrait aux particuliers, à l'état, et aux lettres, un service du plus haut prix : aux particuliers, dont l'hon-

neur et le repos ne resteraient plus exposés aux attentats du premier libelliste; à l'état, au sein duquel les satires personnelles attisent ou rallument les discordes, fomentent les révolutions, entretiennent ou renouvellent les troubles; aux lettres, enfin, dont cette licence est l'opprobre, et qu'on ne saurait mieux honorer qu'en les préservant d'un si funeste et si honteux égarement.

Je ne sais aucun motif d'indulgence pour l'auteur d'un écrit calomnieux ou injurieux. Qui l'obligeait à parler des personnes? Quel droit avait-il sur la réputation morale d'un homme vivant? Et pourquoi serait-il plus permis d'imprimer des paroles insultantes, que de les proférer de vive voix, dans un lieu public?

Bien loin de croire qu'on doive moins d'égards aux magistrats, aux dépositaires ou agents de l'autorité, je pense, au contraire, que les injures ou les calomnies dirigées contre des hommes publics ont plus ou moins un caractère séditieux qui aggrave le délit ou le crime. La sédition est un acte essentiellement attentatoire à l'empire des lois, au maintien du gouvernement, à l'exercice des pouvoirs. Si la puissance est usurpée ou tyrannique, la sédition, quelque nom qu'elle prenne, est une guerre, et ceux qui l'entreprennent en courent les chances. Si la puissance est légitime, ceux qui l'attaquent commettent, contre

la société entière, le plus énorme attentat. Dans tous les cas, la révolte, tramée ou consommée, est réputée crime, quand elle n'est pas victorieuse; et tous les actes, y compris les écrits ou imprimés qui y auraient concouru directement, sont punissables.

Ainsi donc toute opinion mesurée, sobre, et chaste, qui n'attaque ni les mœurs, ni les magistrats et leurs intentions, et où l'on se contente d'établir des principes, doit être produite librement et sans danger : autrement il y aurait tyrannie.

En un mot, poursuite et jugement, s'il y a lieu, des écrits publiés; mais nulle entrave à ceux qui ne le sont pas encore : répression des actions criminelles; mais liberté entière de manifester ses opinions de vive voix, par écrit, et par la presse.

N° 5. — *De la Liberté de conscience.*

On entend ici, par *conscience,* le sentiment qu'on a de la vérité et de la bonté de telle ou telle religion.

L'homme est naturellement religieux; c'est pour lui un besoin. C'est là sa grandeur, son bonheur, sa consolation ineffable; c'est le ciment de la société. Aussi la plupart des hommes professent, même extérieurement, une religion commune.

Mais devant les lois, chacun doit rester juge suprême de la vérité de la religion qu'il pratique et de la fausseté relative des autres.

Burlamaqui, dans ses *Éléments de Droit naturel*, au chap. 2 du liv. 2, établit très bien que chaque homme a un droit naturel et primitif de se choisir la religion qu'il juge être la véritable, et que les autres hommes sont dans l'obligation indispensable de respecter ce droit.

Puisqu'il est du devoir de l'homme d'avoir une religion raisonnable et digne de Dieu, il ne saurait, sans crime, renoncer au droit naturel d'examen et de liberté de conscience; car il se mettrait dans l'impossibilité de s'acquitter de ses devoirs envers Dieu.

La société n'a donc pas le droit de commander à qui que ce soit une croyance religieuse. Elle ne peut que contraindre les individus à respecter les droits des citoyens et à punir les infracteurs.

Or, quel mal fais-je à mes concitoyens de ne pas croire ce qu'ils croient? Si j'ai d'abord professé les mêmes dogmes, et que ma raison m'oblige de les rejeter, de quoi suis-je coupable? Ce n'est pas là *mentir devant les lois*, c'est rendre hommage à la vérité, qui est antérieure aux lois des hommes; c'est rendre hommage à Dieu, que de faire usage de la raison qu'il nous a donnée pour nous éclairer.

Voilà pour l'homme en lui-même.

Comme législateur, comme magistrat, l'homme ne doit être, à vrai dire, ni tolérant, ni intolérant, ni sceptique, ni éclectique, ni athée ; il ne juge point les religions sous le rapport de vérité et de fausseté ; il respecte le sanctuaire inexpugnable de la conscience ; il déclare également libres tous les cultes *reconnus sociables ;* il les protége également tous. Comme protecteur, il en salarie quelquefois les ministres ; mais toujours il les tient soumis à sa police extérieure ; il ne leur laisse que l'autorité de l'enseignement et du service religieux reçus dans l'état, afin qu'ils ne deviennent jamais des prétextes, ni des moyens, soit d'opprimer, de persécuter les particuliers, soit de troubler la décence et l'ordre publics.

Voilà les principes : en fait, les lois relatives aux cultes religieux peuvent se diviser en trois systèmes :

1° Attacher une religion aux institutions politiques d'un peuple, commander à tous les habitants de la professer, leur interdire toutes les autres : voilà un premier régime ; il a été longtemps le plus usité ; on le renouvelle fort imprudemment dans quelques pays qui prétendent devenir libres.

2° Un autre consiste à désigner une religion, comme celle de l'état, et à l'entretenir aux frais

du trésor ou du domaine public ; mais en permettant l'exercice des autres cultes, soit que l'état se charge aussi d'en salarier les ministres, soit qu'il s'en dispense.

3° Quelquefois, enfin, toutes les religions ont été indistinctement admises sans défaveur, ni privilége, ni dépense publique pour aucune.

Ce dernier système établit immédiatement et pleinement la liberté de conscience.

Le premier la détruit radicalement.

Pour que le deuxième la maintienne, il faut que les priviléges qu'il accorde à un seul culte n'entraînent aucune conséquence contre le libre exercice des autres, contre la parfaite indépendance des opinions en matière religieuse.

Le dernier système offre donc toutes les garanties désirables; voyons comment le premier, c'est-à-dire celui d'une religion exclusive, est toujours funeste.

D'après ce système, on nous enseigne que toutes les religions, hors une seule, sont fausses. Ainsi, parmi les religions principales, déjà nombreuses; parmi les sectes diverses à distinguer dans chacune d'elles; parmi les sous-divisions indéfinies de ces sectes, il n'y a qu'une exception à faire : tout le reste est idolâtrie, impiété, blasphème, ou du moins erreur, égarement, désordre. Et ce langage, on le tient aux chrétiens, on le

tient aux musulmans. On nous assure que tous les anciens peuples, hormis un seul, ont embrassé des religions mensongères ou défectueuses.

Ainsi, lorsqu'on envisage la société sous l'aspect général que présente l'histoire de tous les temps et de tous les lieux, on est obligé de convenir que le système qui prescrit un seul culte, et qui exclut tous les autres, a le plus souvent interdit le véritable, égaré la raison et la foi, vicié les institutions politiques, asservi et dépravé les hommes, sans honorer assurément la Divinité, puisque, autant qu'il était en lui, il forçait à la méconnaître, à la défigurer, à l'outrager.

Ce système est donc essentiellement irréligieux, impie, sacrilége; ou, du moins, sur mille chances, il n'en a qu'une seule pour ne l'être pas. Appliqué à la religion que tel gouvernement déclare la véritable, il n'en devient pas meilleur.

D'abord, il la fait révoquer en doute, puisqu'il suppose qu'on a besoin d'être contraint par corps à la croire vraie, et qu'elle ne brillerait point assez de l'éclat de ses preuves et de sa doctrine.

En second lieu, il la dépouille, autant qu'il le peut, des caractères de justice et de mansuétude qu'elle doit avoir pour ressembler au Dieu qu'elle adore; il la revêt des armes de la tyrannie,

et la transforme en une puissance exterminatrice.

Enfin, il la met en contradiction avec l'essor des facultés humaines, avec la franchise des relations sociales, avec les intérêts et les conditions positives des associations politiques; il empêche les progrès que la société pourrait faire.

La contrainte que nécessita ce système, quand on l'a voulu établir, a exigé des persécutions atroces, sur lesquelles nos yeux ne se reportent qu'avec horreur. On avait inspiré aux croyants un fanatisme si sauvage, qu'il leur semblait tout simple que l'hérésie ou l'incrédulité fût expiée dans les flammes : les proscrits n'excitaient d'intérêt que lorsqu'il semblait douteux qu'ils eussent effectivement professé les opinions condamnées; dès que ce fait était avoué ou paraissait avéré, les supplices vengeaient (disait-on) le Ciel; et les peuples, les rois, et les prêtres, s'attroupaient autour des bûchers pour immoler ou voir expirer des victimes humaines, bien ou mal convaincues d'*une erreur*. C'est ce qui se pratique encore dans les lieux où l'inquisition subsiste; et, quelque épouvantables que soient ces sacrifices, ils sont, en effet, nécessaires partout où une seule doctrine théologique prétend interdire toutes les autres. Aucune barbarie, je l'avoue, ne peut surpasser celle-là. Commis au nom de la

Divinité, ces forfaits sont assurément ceux qui l'outragent avec le plus de scandale et d'horreur ; mais c'est à ce prix qu'un clergé se maintient exclusif, et que, sans parvenir à extirper les sectes qu'il redoute, il étend et perpétue son empire.

Les plus puissants motifs se pressent donc pour déterminer à rejeter ce système de lois.

Les mêmes motifs se reproduisent pour conseiller à ceux qui établissent une religion *privilégiée, mais non exclusive*, de contenir cet autre système dans ses plus étroites limites, et de ne rien négliger pour qu'il ne dégénère point en intolérance.

L'égale protection des cultes doit toujours être ici le droit fondamental.

Le fait d'une religion privilégiée ne doit jamais cesser d'être une exception particulière. C'est le seul moyen d'empêcher ce fait de se transformer en un droit absolu, c'est-à-dire d'empêcher la religion privilégiée de devenir une domination absolue et exclusive.

Mais il faut, pour cela, que la liberté de la presse, telle que nous venons de l'envisager tout à l'heure, s'étende sans distinction ni restriction à toutes les opinions religieuses.

Ce n'est pas qu'il y ait de grands avantages à espérer de ces discussions théologiques ; mais on n'a point à craindre qu'elles se prolongent sous

un régime sage. Lorsque, en effet, les consciences sont parfaitement libres, tous ces écrits perdent bientôt leur chaleur et leur intérêt; l'esprit humain se reporte à des études plus paisibles. On cesse de contredire les dogmes religieux; dès qu'annoncés et non ordonnés, offerts et non imposés, ils ne menacent aucun droit individuel, aucun intérêt civil, aucune relation politique. Mais la persécution donne le besoin et quelquefois le talent d'écrire, et l'on n'a rien gagné à proscrire.

Avec la tolérance, tous les cultes contribuent à maintenir l'ordre moral sur la terre : la vraie religion a de plus l'avantage de mieux enseigner le chemin du ciel, intérêt sacré, sans doute, mais dont le soin doit être abandonné à nos consciences, si l'on ne veut pas métamorphoser cette religion bienfaisante en une tyrannie exterminatrice.

Puisque la foi est un don de la bonté divine, elle ne saurait être une loi que la puissance humaine impose.

Résumé du paragraphe.

En résumé, voici à quoi se réduisent les garanties individuelles dont chaque homme a besoin dans toute société :

1° Qu'on ne puisse être arrêté ni détenu que

pour être régulièrement jugé, dans le plus bref délai possible;

2° Que les propriétés consacrées par les lois soient à l'abri de toute atteinte, de toute extorsion arbitraire;

3° Que l'industrie soit délivrée de toutes ses entraves, ou qu'au moins elle n'ait plus craindre celles qui ont été abolies;

4° Que l'injure, la calomnie, et la sédition, soient poursuivies comme des délits ou des crimes; et que toute autre opinion, manifestée de vive voix, ou par écrit, ou par la presse, soit affranchie de toute censure préalable ou subséquente, et de toute direction administrative;

5° Que tous les cultes reconnus sociables soient également libres, ou que, s'il y a, dans la société, un culte privilégié, entretenu aux frais de tous les citoyens, même de ceux qui ne le professent pas, ce culte ne restreigne, en aucun sens, ni en aucune manière, la liberté des croyances religieuses quelconques, autres que celles qui tendraient évidemment à jeter du trouble dans l'état.

Et ce n'est que par de bonnes institutions qu'on peut obtenir ces garanties.

Voyons maintenant celles qui sont nécessaires au maintien et à l'exercice de l'autorité qui préside à la société.

§ II. — *Des Garanties publiques.*

La puissance publique est instituée pour protéger et perfectionner la société : et de ces devoirs sociaux dérivent nécessairement des droits.

Ils consistent, d'abord, à se conserver elle-même, et à user, pour cela, de tous les moyens qui lui sont confiés par la société.

Ils consistent ensuite à donner les directions morales qui doivent former des hommes éclairés et de bons citoyens.

N° 1. — *De la Conservation de la Société.*

Nous mettons la sûreté de l'état au premier rang des droits de la puissance publique ; et en effet, il est facile de voir que si le premier soin de cette puissance n'était pas sa propre conservation, elle ne saurait accomplir son mandat vis-à-vis des membres de la société : la protection n'est possible qu'à ceux qui sont forts.

Trois moyens de conservation sont remis, dans l'état, aux mains de la puissance :

1° La force publique ;

2° La fortune publique ;

3° La police.

Voyons donc l'emploi qui peut être fait de ces trois moyens.

Art. I. — De la Force publique.

La *force publique* est une réunion d'individus armés pour assurer la tranquillité de l'état, au dedans et au dehors.

On la nomme encore, et tout simplement, *force armée*.

On sent facilement que la création d'une force armée est le premier besoin d'une nation.

Son organisation doit être telle qu'elle suffise pour protéger.

Mais elle ne doit donner de l'inquiétude ni au peuple, ni aux nations voisines; car, dans le premier cas, elle effraie, elle abat les citoyens; elle menace la liberté publique, et peut facilement entraîner à des actes arbitraires.

Dans le second cas, elle excéderait le principe de propre conservation; elle pourrait encore y porter atteinte, en provoquant la défiance et même des démarches hostiles.

Il n'est pas, au surplus, d'une bonne politique d'entretenir trop généralement l'esprit militaire parmi les citoyens, et de leur apprendre, dès l'enfance, le métier de la guerre. Autrement, on favoriserait l'établissement d'un gouvernement purement militaire, c'est-à-dire, arbitraire ou anarchique. Il n'y point de milieu; car si le citoyen obéit comme soldat, il est un instrument

aveugle entre les mains du chef ; s'il sent, au contraire, son utilité, son importance, et sa force, il renverse toute autorité, ou en dispose à son gré.

C'est l'esprit militaire, trop développé, qui a introduit la funeste manie des armées nombreuses ; cette manie a nourri l'ambition ; l'ambition a alimenté la guerre, et la guerre dépeuple et ruine les états.

Le vrai patriotisme procurera toujours plus de défenseurs à la patrie que les exercices militaires.

Art. II. — De la Fortune publique.

Toute nation a des charges ; elle ne saurait se gouverner sans dépenses : le peuple entier doit donc y fournir, puisque c'est pour le peuple entier qu'on gouverne.

Il y fournit au moyen de la *fortune publique.*

Elle se compose ordinairement :

1° De domaines territoriaux, qui s'appellent *domaines de l'état.*

2° Des contributions publiques.

Les premiers sont des biens que toute la nation a mis en réserve, et auxquels elle a ainsi donné une destination publique.

Les secondes sont une portion que chaque citoyen donne de son bien, pour avoir la sûreté de l'autre ou pour en jouir selon son gré.

Les revenus des domaines de l'état et les contributions se versent au trésor public ; et le prince en est dépositaire. Le ministre auquel il le confie en est responsable.

Voici, sur ce point, quelques règles générales :

1° Si une nation a des domaines, leur produit doit être le premier revenu de l'état ; s'il est insuffisant, il faut avoir recours aux contributions : elles sont, nous l'avons vu, un devoir rigoureux pour tous les membres de la société.

2° Ces contributions doivent être *générales*, c'est-à-dire que chacun doit en acquitter sa part, à raison de ses facultés et des avantages qu'il retire de la société.

3° Les contributions doivent être *calculées* exactement *sur les dépenses*, comme les dépenses doivent être calculées rigoureusement sur *les besoins réels* de l'état. Tout excédant exigé ou détourné serait une déprédation, et l'abus le plus coupable de la confiance nationale.

4° Les contributions doivent être dans une juste proportion avec les facultés des contribuables ; sinon elles nuisent à l'agriculture et à l'industrie en général ; elles excitent des mécontentements et des murmures ; elles rendent l'administration et le gouvernement odieux, et conduisent, à la longue, l'état vers sa ruine : c'est là que réside la plus grande difficulté ; elle a pour principale cause,

ou l'ignorance des hommes d'état, ou leur insouciance, ou enfin les dilapidations des agents de la puissance exécutive.

5º Il faut autant de modération et d'économie dans la *perception*, qu'il en faut dans la *fixation*.

Pour les sociétés politiques, comme pour toutes les autres, une régie dispendieuse est une cause de ruine : la plus économique est toujours la meilleure.

Il faut éviter aussi la rigueur et les vexations : elles sont, en général, plus odieuses que les contributions mêmes.

C'est d'après ces principes généraux que la fortune publique doit être formée et administrée.

Le droit d'*imposer* est ordinairement réglé par la constitution de l'état : tout ce qui se perçoit directement ou indirectement, hors de la forme prescrite, est un abus d'autorité, une spoliation.

« Il est bien vrai (dit Locke) que les gouver-
« nements ne sauraient subsister sans de grandes
« dépenses et sans des impôts, et qu'il est à pro-
« pos que ceux qui ont leur part de la protection
« d'un gouvernement, paient quelque chose et
« donnent à proportion de leurs biens, pour la
« défense et la conservation de l'état. Mais tou-
« jours faut-il avoir le consentement du plus grand
« nombre des membres de la société, qui le don-
« nent, ou bien par eux-mêmes immédiatement,

« ou bien par ceux qui les représentent et qui « ont été choisis par eux ; car si quelqu'un pré- « tendait avoir le pouvoir d'imposer et de lever « des taxes, de sa propre autorité, et sans le con- « sentement du peuple, il violerait la loi fonda- « mentale de la propriété des choses, et détruirait « le but de tout gouvernement. »

Selon la règle générale, le droit de fixer la quotité de l'impôt appartient à l'autorité législative, qui représente la nation en masse. Il en est un des principaux attributs, comme il est le moyen le plus efficace pour arrêter les entreprises du pouvoir exécutif qui seraient contraires aux lois établies.

On connaît principalement deux espèces d'*impôts* :

1° Le direct, qui se divise en personnel et réel ou foncier ;

2° L'indirect.

Voici les réflexions générales qu'on peut faire à leur égard.

1° Les impôts *personnels* sont ceux qui s'acquittent, soit par les services de la personne, comme autrefois la corvée, soit par une somme d'argent imposée par tête d'habitant, en représentation d'un certain nombre de journées de travail.

Ces impôts, et surtout le premier, ont une teinte de servitude, et ils sont inadmissibles dans

les états qui jouissent de constitutions libérales. Il est constant que l'arbitraire, et par conséquent les vexations et les exactions, sont inséparables des contributions acquittées par les *services de la personne*. Ainsi, elles sont odieuses par leur nature, et l'expérience le prouve.

2° L'impôt *réel* ou *foncier* est une portion à prendre sur les fruits du fonds, ou sur l'utilité de la jouissance de l'héritage, soit qu'il s'agisse de fonds ruraux ou de bâtiments. C'est, en d'autres termes, une avance que le propriétaire fait au gouvernement, pour le compte du consommateur.

Il présente une base déterminée; ainsi, c'est, de tous les impôts, le plus simple, le plus clair, le plus facile, et le moins dispendieux à percevoir.

Mais il exige bien de la circonspection, afin de ne grever ni le cultivateur, ni le consommateur : c'est là la grande science de l'impôt foncier, et c'est là qu'échouent la plupart des financiers.

La difficulté est, d'une part, de bien connaître les différentes classes des fonds qui servent de base à cette taxe, et, d'un autre côté, de trouver des personnes qui ne soient pas intéressées à méconnaître ces différences.

Si cet impôt est modéré, l'inconvénient de la disproportion, résultant de la différence des fonds,

ne sera rien, parce que le peuple conservera un nécessaire suffisant. Si cet impôt est excessif, au contraire, la moindre disproportion sera de la plus grande conséquence, parce que le peuple n'aura que le strict nécessaire.

L'état doit, autant que possible, proportionner sa fortune à celle des particuliers; et, dès-lors, plus l'aisance de ceux-ci augmentera, plus la fortune de l'état deviendra considérable.

On fait sagement de limiter l'impôt foncier, et d'y suppléer par des impôts indirects.

3° L'*impôt indirect* est celui qui s'établit sur les marchandises, soit *par monopole* et vente exclusive, ou même forcée, comme autrefois le sel et le tabac en France; soit *au moment de la production*, comme les droits sur les marais salants et sur les mines; une partie de ceux sur les vins en France, et de ceux sur les brasseries en Angleterre; soit *au moment de la consommation*; soit *dans le trajet*, depuis le producteur jusqu'au consommateur, comme les douanes, tant intérieures qu'extérieures, les taxes sur les routes, les ports, les canaux, et aux portes des villes, etc.

Les droits sur les marchandises sont les plus commodes, et ceux que le peuple sent le moins. La meilleure manière de les lui rendre entièrement insensibles est de les faire payer directement par les marchands, parce qu'alors ils sont

confondus avec le prix par l'acheteur. Dans le cas, au contraire, où cet impôt est payé directement par les acheteurs, il leur paraît beaucoup plus onéreux. D'ailleurs, pour que l'acheteur les paie, il faut des recherches continuelles dans sa maison, et rien n'est plus contraire à la liberté.

Ainsi, lorsqu'il est assis et perçu avec modération, l'*impôt indirect* est presque imperceptible pour le consommateur, à cause de sa division; il présente moins de non-valeurs que la contribution foncière.

S'il nuit à l'industrie, ou s'il affecte la valeur des terres, il est essentiellement mauvais, parce qu'alors il vicie tout le système de l'économie politique et du commerce.

La grande difficulté de l'*impôt indirect* consiste dans la *perception*, comme celle de l'*impôt foncier*, dans la *juste distribution*.

L'état peut aussi subvenir à ses besoins par des *emprunts* ou des *impôts extraordinaires*.

Mais on sent qu'ils doivent être fort rares.

Du reste, ils doivent être régis par les mêmes principes que les premiers impôts. Et c'est l'étude de l'économie politique qui nous apprend si les emprunts sont utiles ou dangereux aux états.

Voici, du reste, les justes réflexions que Montesquieu a faites sur les impôts, en général.

Dans les états despotiques, où il n'existe au-

cune proportion entre les sacrifices des sujets et les avantages qu'ils en retirent, les tributs doivent être très légers.

L'excessive puissance du prince et l'extrême faiblesse du peuple, exigent une grande fixité dans les impôts, afin de prévenir tout arbitraire de la part de ceux qui les lèvent.

Enfin, l'intérêt du commerce veut que l'on accorde une certaine protection aux marchands, pour qu'ils ne soient pas sans cesse écrasés dans leurs discussions avec les officiers du prince.

Quant à la nature de l'impôt, Montesquieu observe que l'impôt par tête, ou personnel, frappant directement sur la personne, est plus naturel à la servitude; et que, par la raison contraire, l'impôt sur les marchandises est plus naturel à la liberté. (Livre 13.)

Il remarque enfin que, *plus il y a de liberté dans un pays, plus on peut le charger d'impôts*, et rendre sévères les peines fiscales, soit parce que la liberté laissant agir l'activité et l'industrie, augmente les moyens, soit parce que, plus un gouvernement est aimé, plus il peut, sans risques, être exigeant. (Ib.)

Il nous reste à parler du troisième moyen de conservation qui est remis aux mains de la puissance publique.

ART. III. — De la Police.

Le mot *police*, dans le sens le plus étendu, signifie règlement de la cité, et l'on sait que la cité, c'est l'*état*.

Ainsi envisagée, on peut définir la *police* : la pratique de tous les moyens d'ordre, de sûreté, et de tranquillité publique ; et, sous ce point de vue, elle se partage en police *civile*, police *criminelle*, police *militaire*, police *religieuse*, et police *économique*.

La police a donc la surveillance de tout ce qui a rapport à la sûreté, à la tranquillité, au bon ordre, à la commodité publique ; elle comprend le culte, les mœurs, la salubrité, les subsistances, la voirie, les serviteurs, les manouvriers, les pauvres, les spectacles, les condamnés, etc.

Et, par cette brève nomenclature, on peut voir que la police est aussi un moyen de conservation pour la société.

C'est à la science de l'administration qu'il appartient d'en montrer les détails.

La police, quand elle est faite avec exactitude, rassure les bons citoyens contre les vols et les assassinats, et l'état lui-même, contre les troubles et les conspirations.

Lorsqu'elle est négligée, on ne voit que mal-

propreté, désordre, scandales, embarras, vols, assassinats, famine, séditions.

Lorsqu'elle est inquiète, tracassière, soupçonneuse, arbitraire, sans scrupule, elle porte atteinte aux lois et à la liberté; sous le prétexte de sûreté publique, elle tourmente et chasse les citoyens comme les étrangers. En un mot, elle est, entre les mains d'un gouvernement ombrageux, un instrument secret et perfide de délations, de persécutions, et de tyrannie.

Mais, sous un gouvernement sage, modéré, ami des lois, la police est un utile ressort, et le meilleur moyen d'une active protection.

Les règles qu'elle prescrit ne doivent jamais être minutieuses, mais on doit se garder de prendre trop facilement ombrage de son activité. Quand elle l'exerce contre les fripons, pourvu qu'elle soit astreinte à remettre pomptement aux tribunaux ceux qu'elle arrête, elle ne peut être dangereuse, surtout si les autorités suprêmes de l'état sont bien constituées; avec ces sauves-gardes, on peut sans inconvénient, lui laisser beaucoup de latitude pour arrêter. Je l'aime mieux un peu incommode, que paralysée : car une des bases de la morale est certainement de rendre aussi difficile qu'il est possible, le succès de la friponnerie et du crime.

N° 2. — Du Perfectionnement de la Société.

La puissance publique n'est pas seulement instituée pour protéger le corps politique en général, et chacun de ses membres en particulier; elle a aussi le devoir de travailler à son perfectionnement. Car nous avons vu que la société a les mêmes devoirs que l'homme individuellement, et que le perfectionnement de soi-même est une des lois absolues de la nature.

De là, pour elle, le droit de tracer des directions morales qui doivent former des hommes éclairés et de bons citoyens.

Deux moyens sont réunis, à cet effet, entre les mains de la puissance publique :

La religion,

L'éducation publique.

L'une et l'autre produisent le patriotisme.

ART. I. — De la Religion.

La religion est le plus puissant moyen pour adoucir les mœurs des hommes; et, sous ce rapport, il est évident que les religions établies par la seule persuasion, sont celles qui doivent produire les meilleurs résultats; car elles sont faites pour parler au cœur et non pour effrayer l'imagination.

Quelles qu'elles soient, la puissance publique

doit s'attacher à les faire respecter; car, comme elles s'accordent presque toujours avec la morale, les religions sont partout le meilleur garant que les hommes puissent avoir de la moralité des hommes.

Mais l'histoire atteste que l'esprit général des ministres de toutes les religions a été d'envahir la puissance publique, afin de l'exercer eux-mêmes. C'est là un danger pour le pouvoir.

Aussi toutes les nations sages ont-elles admis, comme un principe fondamental, la séparation de la religion d'avec le gouvernement; et, par suite, l'incompatibilité du sacerdoce avec les affaires séculières.

Sans doute, les ministres du culte doivent être considérés, distingués, honorés; mais les fonctions temporelles doivent leur être étrangères. Leur empire sur les consciences n'a besoin, pour se maintenir, que des vertus morales que leur caractère leur prescrit; et, à l'aide de ces vertus, ils peuvent être plus utiles aux gouvernements qu'avec les qualifications politiques les plus élevées.

Ainsi, la séparation de la religion d'avec le gouvernement dérive de la nature des choses; elle est nécessaire à la liberté, à la sûreté des citoyens et de l'état; elle est également nécessaire à la pureté de la foi, de la morale, et de la discipline; car nous avons déjà fait remarquer que si

on mettait dans le domaine du législateur la conscience religieuse des citoyens, il y aurait tyrannie sacerdotale, ou tyrannie politique, ou peut-être toutes les deux ensemble.

Nous avons dit aussi qu'en fait d'opinions religieuses ou anti-religieuses, le législateur et le magistrat n'ont aucun droit d'en punir l'absence ou la manifestation, s'il n'est prouvé que celle-ci a été faite avec des circonstances qui constituent un délit, un crime, c'est-à-dire, un véritable attentat à l'ordre et à la paix de la société.

Mais, de cela même, il résulte que, dès que la religion produit une action quelconque, elle est soumise à l'autorité publique.

C'est par cette raison que tout gouvernement doit avoir la surveillance des livres dogmatiques et du culte extérieur. Il n'a pas moins celle de ses ministres : l'histoire des guerres provoquées au nom et par l'abus de la religion ; c'est-à-dire par le fanatisme et l'hypocrisie, en démontre la nécessité et l'importance.

Le *culte* consiste dans l'hommage *extérieur* rendu à la divinité.

Il est *public* ou *privé*.

Le culte *privé* doit être aussi libre que la croyance même dont il est l'expression.

Dans tous les pays et dans tous les temps, il a

existé un culte *public* ; et la liberté lui est naturelle.

S'il y en a plusieurs, la liberté et la protection (nous l'avons dit), doivent être égales pour tous. Mais elles ne sauraient être *illimitées* ; leurs bornes sont fixées là où la tranquillité publique est en danger.

Le culte exige des *ministres* : leurs fonctions sont d'autant plus importantes, que l'enseignement en a toujours fait une partie essentielle.

Dans le système d'une pleine liberté de conscience, il n'est pas nécessaire que les ministres soient du choix de la puissance publique. Il suffit qu'ils soient soumis à sa surveillance.

Mais, dans le système d'une religion exclusive et d'une religion privilégiée, il faut, de plus, qu'ils soient choisis par l'autorité.

L'établissement des ministres de la religion entraîne après lui celui d'un *salaire*, et ce salaire doit être assuré.

Là, où toutes les religions sont admises indistinctement, ce salaire ne doit être supporté que par la communion à laquelle le ministre préside. Ce n'est plus une charge publique, c'est une charge commune.

Dans les deux autres cas, ce salaire ne peut être assuré qu'autant qu'il est considéré comme

une charge publique; il serait trop précaire, s'il dépendait de chaque volonté individuelle. Là, il est donc essentiellement une dépense générale, comme toutes celles qu'exige le maintien de l'ordre social : ainsi, il doit être supporté par tous les citoyens, n'importe la secte à laquelle ils sont attachés.

Mais, presque partout, les ministres de la religion et les établissements qu'ils forment, outre des *salaires*, et certains droits casuels, ont encore des *biens-fonds*, qu'ils tiennent de la piété des fidèles, ou des gouvernements eux-mêmes.

Ces dotations en biens-fonds ont de grands inconvénients; elles ont produit de nombreux abus, et ne présentent aucune utilité véritable pour la société.

On peut même les regarder comme nuisibles, par cela seul qu'elles retirent du commerce les propriétés foncières sur lesquelles elles portent : c'est ce qu'on appelle *biens tombés en main-morte*. Or, il est démontré, du moins pour les hommes versés dans la science de l'économie politique, que la circulation des biens-fonds est d'un avantage immense pour l'état, comme pour les particuliers.

C'est donc à la puissance publique à empêcher la trop grande accumulation de ces biens, ou à l'interdire tout-à-fait, si cela devient nécessaire.

ART. II. — De l'Éducation publique.

Les nations ne sauraient attacher trop d'importance à l'instruction de la jeunesse. Ainsi que les pères se voyent revivre dans leurs enfants, les peuples se survivent par l'éducation; c'est leur vraie, leur unique manière de se perpétuer. Ils ne se continuent, à bien dire, que parce que les habitudes des foyers domestiques, les arts, les sciences, les intérêts, les affections, et jusqu'aux haines, devenant héréditaires, passent d'une génération dans l'autre. Brisez, si vous le pouvez, les anneaux de cette chaîne de transmission, et, sur le même sol, les hommes ne tardant pas à être différents, les nations auront bientôt disparu.

Il est donc tout naturel que la puissance publique s'occupe des moyens de perpétuer ainsi et d'améliorer tout à la fois la nation : c'est l'accomplissement d'un devoir.

Et d'ailleurs, sans éducation, un état peut bien compter des *habitants*, mais non des *citoyens*. Elle seule les affectionne à leur patrie et à leur gouvernement.

Mais quels sont les moyens à employer pour atteindre ce but?

D'abord, il faut dire que l'on remarque dans l'éducation deux choses distinctes : l'éducation proprement dite, et l'instruction.

C'est à l'éducation qu'il appartient surtout de former le cœur de l'homme, de le façonner aux vertus publiques et privées. L'instruction, en éclairant son esprit, devient l'auxiliaire puissant de l'éducation, prépare et facilite sa tâche.

La meilleure école, pour l'éducation, c'est le foyer domestique. L'autorité du chef de la famille, la confiance qu'inspire la tendresse paternelle, l'exemple de ses vertus, prédisposent merveilleusement l'enfant à recevoir et à garder les bonnes impressions qu'on veut lui donner. D'un autre côté, on peut se reposer sur le père du soin de développer les bons penchants et de combattre les mauvais; son intérêt, son amour, répondent ici de son zèle et de son intelligence.

D'après cela, les devoirs du gouvernement, en fait d'éducation, nous paraissent infiniment simples. Ils semblent se réduire à ne rien écrire dans les lois, à ne rien faire pour leur exécution qui ne tende à donner l'exemple des bonnes habitudes que les jeunes citoyens doivent contracter dans la maison paternelle.

Sa tâche est moins facile, en ce qui concerne l'instruction.

Les pères de famille, ne la séparant point de l'éducation, la distribuent eux-mêmes, ou la font donner sous leurs yeux, à leurs fils. Ici, on ne peut exiger du gouvernement, on ne doit lui

accorder aucune action directe. Le foyer domestique est un asile où la puissance publique ne pourrait porter la main sans mettre en péril les droits les plus saints.

Mais l'instruction privée ne peut être qu'une rare exception. Par cent motifs, qu'on aperçoit tout d'abord, les pères de famille ne peuvent pas tous garder leurs enfants chez eux. *L'instruction publique*, voilà la règle générale.

Eh bien! l'instruction publique impose au gouvernement d'importants devoirs. On peut les comprendre sous ces deux mots : *impulsion* et *surveillance*.

D'abord, le gouvernement doit donner ses soins à ce que l'instruction soit organisée pour les divers âges de la vie, et qu'elle soit mise en rapport avec les lumières de l'époque, et les formes politiques de l'état.

Ensuite, il doit veiller à ce que l'on n'enseigne rien de contraire à la morale, au pacte fondamental de l'état, aux lois du pays.

Pour satisfaire au premier de ces devoirs, le gouvernement, dans un état de civilisation bien ordonné, n'aurait qu'à favoriser la recherche et l'emploi des meilleures méthodes d'enseignement, la composition et la propagation de bons livres élémentaires pour les écoles des divers degrés, ouvertes par les citoyens, les associations, ou des

communes. Il aurait ensuite à former et à mettre à la disposition du public ces établissements, qui, pour ne pas offrir, comme les écoles, un enseignement proprement dit, n'en contribuent pas moins très efficacement à l'instruction du peuple. Tels sont les académies et sociétés savantes, les bibliothèques, les musées, les jardins botaniques, les collections scientifiques.

Pour satisfaire au second de ses devoirs, le gouvernement aurait à exiger, de la part des instituteurs, des garanties de moralité et de capacité; en outre, à faire surveiller l'enseignement des écoles.

Par malheur, la civilisation de la plupart des peuples modernes n'est pas encore parvenue à ce point que le gouvernement puisse se borner au rôle que nous venons de tracer.

Partout il est obligé, par exemple, de créer et d'organiser des écoles pour les divers degrés d'instruction; et ce ne sont point seulement, comme on pourrait le croire, quelques établissements modèles que fonde l'état, pour donner l'impulsion aux établissements privés, c'est tout, ou du moins à peu près tout le système de l'instruction publique qu'il est obligé de soutenir. Cet état de choses accuse l'imperfection de la civilisation actuelle : car le propre de la vraie civilisation, c'est de simplifier l'action du gouvernement. Sa

perfection serait, on peut le dire, de montrer les citoyens pourvoyant aux diverses nécessités sociales, sous la seule protection et la surveillance de l'autorité publique. Le père, lorsque son fils est parvenu à la virilité, ne cesse point de veiller sur son sort; mais il lui laisse la liberté d'action dans toute sa plénitude.

Quoi qu'il en soit, voyons quels sont, dans l'état de la civilisation moderne, les devoirs du gouvernement, quant aux écoles publiques.

Il doit exister des écoles pour chacun des degrés d'instruction. On en compte généralement trois :

L'enseignement élémentaire ou primaire;
L'enseignement secondaire;
L'enseignement supérieur.

L'*enseignement élémentaire* doit comprendre les connaissances qui sont indispensables à tout homme, pour le mettre en état de développer les facultés dont le Créateur a mis en lui les germes. Aucun membre de la société ne doit donc être étranger à ces connaissances, du moins par la faute de la société. C'est pour cela que l'entrée gratuite des écoles appartient au pauvre. En la lui procurant, l'état non-seulement remplit les vues de la Providence, mais encore travaille pour la paix et la propérité publiques.

L'*enseignement secondaire* doit se diviser en deux

branches : l'une doit être destinée aux personnes qui veulent exercer les arts mécaniques et les professions industrielles ; il faut que l'autre s'adresse à ceux qui se destinent aux professions lettrées.

L'industrie qui, dans nos états modernes, s'est compliquée de mille rapports ; l'industrie, dont les relations, les travaux, et les spéculations embrassent les deux mondes, exige, chez ceux qui veulent l'exercer avec honneur et profit, des connaissances positives et variées. Il faut donc un enseignement spécial, pour que l'industrie nationale puisse rivaliser avec l'industrie étrangère, et aussi pour que les classes aisées ne se jettent pas inconsidérément dans les études *classiques*, au détriment probable de l'ordre social ; car une certaine perturbation dans l'état est inévitable, quand il renferme une masse de citoyens qui se sont préparés pour des professions qu'ils ne trouvent point ensuite l'occasion d'exercer.

Il est, au surplus, nécessaire que les sources de l'enseignement classique soient libéralement ouvertes : les professions lettrées contribuent à la prospérité, à la gloire du pays ; et après tout elles influent plus que les autres sur le sort des états, puisqu'elles fournissent presque exclusivement les instruments des pouvoirs sociaux.

L'*enseignement supérieur* développe, mûrit les connaissances distribuées dans l'enseignement se-

condaire, dont il est le complément obligé. Il s'adresse à des esprits plus avancés, aux citoyens qui ont besoin d'une instruction plus substantielle, pour des professions spéciales. Cet enseignement se justifie par les motifs que nous avons exposés pour l'enseignement secondaire.

Les mesures à prendre pour l'établissement des écoles, pour la préparation des instituteurs, pour l'étendue de l'instruction dans chaque degré de l'enseignement, pour le choix des méthodes, pour la police des écoles, sont du domaine des règlements administratifs. Disons seulement ici que la surveillance, telle que nous l'avons expliquée, est un droit ou plutôt un devoir du gouvernement, pour les écoles privées tout aussi bien que pour les écoles fondées par l'état; car, lorsqu'il s'élève un établissement qui s'adresse au public, il faut que le gouvernement, mandataire de la société, pour la protection de ses intérêts et surtout de ses intérêts moraux, intervienne, afin d'empêcher qu'il ne se fasse rien de contraire à ces intérêts, dans l'établissement.

Les gouvernements qui ont donné le plus de soins à l'éducation publique n'en ont que trop souvent négligé une partie bien essentielle : l'éducation des femmes. Cependant elle mérite toute leur sollicitude. Les femmes sont une importante moitié de l'espèce humaine, et cette moitié influe

continuellement et considérablement sur les déterminations de l'autre. La mère façonne la jeune cervelle de l'enfant; il lui doit les premières idées dont il gardera, toute sa vie, l'empreinte. Plus tard, comme sœurs, comme épouses, à d'autres titres encore, les femmes exercent sur nos volontés un empire toujours puissant, quelquefois absolu. Il est donc nécessaire qu'elles aient des idées justes sur les devoirs publics et privés de l'homme. Il faut qu'elles connaissent, du moins, la physionomie générale du gouvernement, et les obligations qu'il impose aux citoyens, pour que jamais, par leurs supplications, leurs larmes, leurs caresses, elles ne détournent leur fils, leur frère, leur mari, leur amant, de l'accomplissement de ces obligations, et pour qu'au besoin même elles sachent les y rappeler. Cependant, il faut convenir que, par nos habitudes sociales, et leur organisation peut-être, les femmes étant surtout destinées aux soins de l'intérieur de la maison, à la pratique des vertus de famille, les devoirs du gouvernement, en ce qui concerne leur éducation, sont beaucoup moins compliqués que pour l'éducation de l'autre sexe.

Au surplus, les législateurs et les gouvernants, voilà les vrais précepteurs de la masse du genre humain, les seuls dont les leçons aient une véritable efficacité. L'instruction morale, surtout, on

ne saurait trop le répéter, est tout entière dans les actes de législation et d'administration.

ART. III. — Du Patriotisme.

On nomme *patriotisme*, ou *amour de la patrie*, le sentiment qui attache un citoyen à son pays, de préférence à tout autre, et le porte à le servir avec zèle, et s'il le faut à se dévouer pour lui.

La classe parmi laquelle les peuples dont la civilisation n'est pas avancée trouvent le plus de patriotisme est celle des propriétaires territoriaux. Leur sort suit davantage celui du pays; ils sont, en quelque sorte, attachés à la glèbe : c'est-là que se rencontre la plus grande masse de citoyens. C'est donc essentiellement parmi eux que le gouvernement d'un tel état doit se garder de répandre le mécontentement et le découragement.

Chez les peuples plus policés, la propriété industrielle n'attache pas moins au sol de la patrie, et n'intéresse pas moins à sa prospérité.

Parmi ceux qui occupent des dignités, des emplois, qui sont comblés de grâces et d'honneurs, il en est qui placent là tout leur patriotisme. Leur intérêt ou leur amour-propre en est la mesure.

On ne doit attendre, on ne peut exiger aucun patriotisme de la classe *cosmopolite*, parce que son intérêt est partout.

Celui qu'affectent des étrangers adoptés doit toujours être plus ou moins suspect.

Le plus solide patriotisme est celui dont les enfants héritent de leurs pères. C'est la première éducation qui doit le donner; elle l'enracine dans les cœurs; sans cette première culture, il ne faut s'attendre qu'à un patriotisme factice, intéressé, hypocrite.

La source du véritable patriotisme est dans les bonnes lois et le bon gouvernement. Le moyen d'obtenir cette vertu civique est donc d'établir un gouvernement qui offre assez de garanties pour que chacun y puisse vivre heureux, et se sente disposé à le défendre.

Ce sont ces mêmes garanties qu'il nous reste à rechercher dans la distribution des pouvoirs sociaux, et dans quelques institutions accessoires.

SECTION II.

DE LA DISTRIBUTION DES POUVOIRS SOCIAUX.

Les garanties sociales sont toujours les résultats de l'organisation politique : cherchons donc les éléments et les meilleures combinaisons que cette organisation peut offrir.

La *liberté politique*, dans un citoyen, est cette tranquillité d'esprit qui provient de l'opinion que chacun a de sa sûreté; et pour qu'on ait cette

liberté, il faut que le gouvernement soit tel qu'un citoyen ne puisse pas craindre un autre citoyen.

Lorsque, dans la même personne ou dans le même corps de magistrature, la puissance législative est réunie à la puissance exécutive, il n'y a point de liberté, parce qu'on peut craindre que le même monarque ou le même sénat ne fasse des lois tyranniques, pour les exécuter tyranniquement.

Ainsi parle Montesquieu ; voici comment Rousseau exprime la même idée :

« S'il était possible que le souverain, comme « tel, eût la puissance exécutive, le droit et le « fait seraient tellement confondus, qu'on ne « saurait plus ce qui est loi et ce qui ne l'est pas ; « et le corps politique, ainsi dénaturé, serait « bientôt en proie à la violence contre laquelle il « fut institué. » (*Contrat social*, ch. 16.)

Il n'y a point encore de liberté, continue Montesquieu, si la puissance de juger n'est pas séparée de la puissance législative et du pouvoir exécutif (administratif, proprement dit). Si elle était jointe à la puissance législative, le pouvoir sur la vie et la liberté des citoyens serait arbitraire, car le juge serait législateur. Si elle était jointe au pouvoir exécutif (administratif), le juge pourrait avoir la force d'un oppresseur.

Tout serait perdu, si le même homme, ou le même corps des principaux ou des nobles, ou du peuple, exerçaient ces trois pouvoirs : celui de faire des lois, celui d'exécuter les résolutions publiques, et celui de juger les crimes ou les différents des particuliers. Le même homme ou le même corps aurait, comme exécuteur des lois, toute la puissance qu'il se serait donnée comme législateur. Il pourrait ravager l'état par ses volontés générales, et comme il aurait encore la puissance de juger, il pourrait détruire chaque citoyen par ses volontés particulières.

Voyons donc, afin d'éviter ces dangers, quelle doit être la distribution des pouvoirs sociaux ; et commençons par la puissance législative.

§ I. — *Éléments de la Puissance législative.*

Comme, dans un état libre, tout homme qui est censé avoir une ame libre doit être gouverné par lui-même, il faudrait que le peuple en corps eût la puissance législative ; mais cela est impossible dans les grands états, et sujet à beaucoup d'inconvénients dans les petits. Car, dans une nation composée de plusieurs millions d'ames, tous les membres de l'état ne peuvent point voter

sur la place publique ; il est certain ensuite que le peuple en masse est incapable de manifester une volonté sage, parce qu'il est plus susceptible d'*impulsion* que de *réflexion*, et que les lois ne sont pas de purs actes de puissance, mais des actes de sagesse, de justice, et de raison.

Quel que soit donc le nombre des citoyens, le peuple est, par la nature même des choses, forcé de déléguer un pouvoir qu'il ne saurait exercer lui-même.

Mais comment se fera cette délégation? C'est là ce qu'il faut examiner.

N° 1. — *Du Peuple.*

Le peuple ne peut participer au pouvoir législatif que par le moyen de *représentants ;* la principale affaire du peuple est donc d'en opérer *le choix* avec discernement et maturité.

Quel sera le caractère de ceux de leurs concitoyens à qui les membres du corps politique confieront ainsi le soin de voter pour eux sur les mesures législatives?

De simples commis, des mandataires, des procureurs, des délégués, ne représentent point exactement ceux dont ils font les affaires ; ils sont tenus de se conformer aux instructions, aux or-

dres qu'ils ont reçus ; leurs opinions, leurs volontés, ne sont pas censées être, de plein droit, celles dont ils ont à stipuler les intérêts.

Tout au contraire, le caractère essentiel des représentants est de n'avoir ni mandat, ni responsabilité ; on les doit supposer tellement désignés ou choisis, qu'ils aient, en effet, par eux-mêmes et de leur propre fond, les opinions, les intérêts, les volontés des représentés. Ceux qui les ont nommés ne peuvent les révoquer, ni modifier leurs instructions.

Le grand avantage des représentants, c'est qu'ils sont capables de discuter les affaires. Le peuple n'y est point du tout propre.

Ensuite, il n'est pas nécessaire que les représentants, qui ont reçu de ceux qui les ont choisis une instruction générale, en reçoivent une particulière sur chaque affaire particulière. Il est vrai que, de cette manière, la parole des députés serait plus l'expression de la voix de la nation ; mais cela jetterait dans des longueurs infinies, rendrait chaque député le maître de tous les autres ; et, dans les occasions les plus pressantes, toute la force de la nation pourrait être arrêtée par un caprice.

Enfin, l'unique service que la nation espère de ses représentants est de préserver ses garanties

des erreurs ou des abus de la puissance exécutive.

N° 2. — *Des Notables ou Nobles.*

Mais il ne suffit pas que le peuple, c'est-à-dire l'élément démocratique, entre ainsi dans la composition de la puissance législative; il faut encore, pour la sûreté de l'état, que l'élément aristocratique y soit admis.

Il y a toujours, dans un état, des gens distingués par la naissance, les richesses, les honneurs, ou les lumières; mais, s'ils étaient confondus parmi le peuple, et s'ils n'y avaient qu'une voix comme les autres, il serait à craindre que la liberté commune devînt leur esclavage, et ils n'auraient aucun intérêt à la défendre, parce que la plupart des résolutions seraient contre eux.

Les admettre séparément à la formation de la volonté générale, ce n'est donc faire autre chose que de consacrer, en droit, des supériorités qui existent déjà par le fait.

La part qu'ils auront à la législation doit être proportionnée aux autres avantages qu'ils ont dans l'état; et c'est ce qui arrivera, s'ils forment un corps qui ait droit d'arrêter les entreprises du peuple, comme le peuple, par ses représentants, aura le droit d'arrêter les leurs.

Ainsi, la puissance législative sera confiée et au corps des nobles ou notables, et au corps qui sera choisi pour représenter le peuple, qui auront chacun leurs assemblées et leurs délibérations à part, tout aussi bien que certaines vues et certains intérêts séparés.

N° 3. — *Du Monarque.*

Enfin, si l'état est monarchique, il est indispensable d'admettre le monarque à prendre part à la puissance législative. Car, sans cela, ce monarque ne serait pas même l'égal des deux corps dont nous venons de parler, et le gouvernement passerait de la monarchie à la république.

Le monarque concourra donc à la confection des lois; et, outre les avantages inhérents à sa qualité de chef de l'état, il aura la *faculté d'empêcher,* qui doit se trouver aussi dans les mains des représentants du peuple et du corps des nobles ou notables.

Ainsi s'organisera le pouvoir législatif; et, ses divers éléments étant contenus l'un par l'autre, il y aura, sur ce point, l'équilibre qui seul peut offrir les garanties sociales que nous recherchons.

Voyons ce qu'elles exigeront quant à la puissance exécutive.

§ II. — *De la Puissance exécutive.*

La puissance exécutive doit être entre les mains d'un seul, parce que l'exécution a besoin d'une action subite, et que, sous ce rapport, elle est mieux administrée par un que par plusieurs; au lieu que ce qui dépend de la puissance législative est souvent mieux ordonné par plusieurs que par un seul.

Que si la puissance exécutive était confiée à un certain nombre de personnes tirées des diverses branches du corps législatif, il n'y aurait plus de liberté, parce que les deux puissances seraient unies, et j'ai déjà signalé les dangers de cette union.

Si la forme du gouvernement est monarchique, le pouvoir exécutif ne peut être remis qu'entre les mains du monarque. Alors cette personne publique, ayant aussi sa part du pouvoir législatif, peut être considérée, en quelque manière, comme *souveraine*. Elle est souveraine, non parce qu'en elle seule réside *tout le pouvoir souverain de faire les lois*, puisqu'elle n'en a qu'une partie, mais premièrement parce qu'elle a en soi *le pouvoir souverain de faire exécuter les lois*, et que de ce pouvoir dérivent tous les différents pouvoirs des magistrats qui lui sont subordonnés; et, en second

lieu, parce qu'il n'y a aucun supérieur législatif au-dessus d'elle, ni égal à elle, et qu'on ne peut faire aucune loi sans son consentement.

C'est là précisément ce qui constitue la monarchie constitutionnelle ou le gouvernement représentatif avec un seul chef héréditaire; et ce gouvernement est et sera long-temps encore, malgré quelques imperfections, le meilleur de tous les gouvernements possibles, pour tous les peuples de l'Europe, et surtout pour la France.

Le pouvoir exécutif doit être tout-à-fait soustrait aux mains du peuple; car le peuple est entièrement incapable de prendre des résolutions actives, et qui demandent quelque exécution. Essayez-le, vous n'aurez que tumulte et désordre. Il ne doit entrer dans le gouvernement, que pour choisir les représentants de ses divers intérêts : ce qui est très à sa portée. Car, s'il y a peu de gens qui connaissent le degré précis de la capacité des hommes, chacun est pourtant capable de savoir, en général, si celui qu'il choisit est plus éclairé que la plupart des autres.

Le corps des représentants ne doit point non plus exercer le pouvoir exécutif; il ne saurait, plus que le peuple, prendre de bonnes résolutions actives; il doit être choisi seulement pour faire des lois, ou pour voir si l'on a bien exécuté celles qu'il a votées : chose qu'il peut très bien faire,

et qu'il n'y a même que lui qui puisse bien faire.

Mais le pouvoir exécutif se compose lui-même de deux éléments distincts : l'*administration* et la *justice*, et nous avons vu qu'ils doivent être séparés. En quelles mains faut-il donc les remettre, pour la garantie des intérêts généraux?

N° 1. — *De l'Autorité administrative.*

L'autorité administrative ne peut être exercée que par le chef suprême de l'état; car elle se confond avec la puissance exécutive; elle n'est autre chose que *son action* dans tout ce qui touche aux rapports des gouvernés avec les gouvernants.

C'est donc au chef de l'état qu'il doit appartenir de commander les forces de terre et de mer, de déclarer la guerre, de conclure les traités de paix, d'alliance, et de commerce, de nommer à tous les emplois d'administration publique, de faire les règlements et ordonnances nécessaires pour l'exécution des lois et la sûreté de l'état.

Nous disons que c'est au chef de l'état qu'il appartient de nommer à tous les emplois de l'administration publique : et, en effet, les agents chargés, en chaque lieu, de l'exécution des lois, sont les instruments du pouvoir exécutif et non les représentants des gouvernés. Faire élire ces

agents par le peuple est une idée qui ne deviendrait admissible que dans une constitution fédérative, ou bien s'il s'agissait d'affaiblir ou d'abolir quelque ancien système féodal. Dans un état qui conserve ou reprend une parfaite unité, les agents dont il s'agit sont toujours, quelque nom qu'ils portent, les bras et les mains de l'autorité centrale et suprême : il faut donc qu'ils soient choisis par elle.

N° 2. — *De l'Autorité judiciaire.*

L'autorité judiciaire n'étant aussi qu'une émanation du pouvoir exécutif, il est tout simple que nul ne puisse l'exercer, si ce n'est au nom du chef de l'état, comme son mandataire et sous sa surveillance.

En ce point, l'autorité judiciaire est dans la même position que l'autorité administrative. Nous avons déjà montré les dangers de leur réunion : voici d'autres réflexions importantes.

Dans les états despotiques, le prince peut juger lui-même; parce que là tout dépend de sa volonté et de son caprice.

Il ne le peut dans les monarchies : la constitution serait détruite; les pouvoirs intermédiaires dépendants, anéantis; on verrait cesser toutes les formalités des jugements; la crainte s'empa-

rerait de tous les esprits; on verrait la pâleur sur tous les visages; plus de confiance, plus d'honneur, plus d'amour, plus de sûreté, plus de monarchie.

Voici encore d'autres réflexions : Dans les états monarchiques, le prince est la partie qui poursuit les accusés et les fait punir ou absoudre : s'il jugeait lui-même, il serait le juge et la partie.

Dans ces mêmes états, le prince a souvent les confiscations : s'il jugeait les crimes, il serait encore le juge et la partie.

De plus, il perdrait le plus bel attribut de sa souveraineté, qui est celui de faire grâce. Il serait insensé qu'il fît et défît ses jugements : il ne voudrait pas être en contradiction avec lui-même.

Outre que cela confondrait toutes les idées, on ne saurait si un homme serait absous, ou s'il recevrait sa grâce.

Les jugements rendus par le prince seraient une source intarissable d'injustices et d'abus; les courtisans extorqueraient ses jugements par leur importunité. Quelques empereurs romains eurent la fureur de juger; nuls règnes n'étonnèrent plus l'univers par leurs injustices. Les lois sont les yeux du prince; il voit par elles ce qu'il ne

pourrait voir sans elles : veut-il faire la fonction des tribunaux, il travaille non pas pour lui, mais pour ses séducteurs contre lui.

Le prince ne doit donc point exercer lui-même l'autorité judiciaire ; elle doit émaner de lui, mais il n'en doit pas être l'organe ; elle doit s'administrer en son nom, mais il n'en doit pas être l'administrateur ; il en doit être la source, mais il faut que les justiciables ne la reçoivent pas immédiatement de lui ; elle ne doit se répandre sur eux que par des canaux intermédiaires.

Il faut donc que le prince institue des juges qu'il aura choisis. La nécessité de cette délégation sera une règle immuable.

Le ministère de ces juges s'exercera dans tous les débats entre les citoyens ; mais quand il s'agira de prononcer sur des crimes, la puissance de juger ne devra pas être donnée seulement à un corps permanent, elle devra être partagée par des personnes tirées du corps du peuple, dans certains temps de l'année, et, de la manière prescrite par la loi, pour former un tribunal qui ne durera qu'autant que la nécessité le requerra, et qui prononcera sur l'existence du fait, auquel ensuite le juge permanent appliquera la loi.

De cette façon, la puissance de juger, si terrible parmi les hommes, n'étant attachée ni à un certain état, ni à une certaine profession, de-

vient, pour ainsi-dire, invisible et nulle. On n'a point continuellement des juges devant les yeux; et l'on craint la magistrature et non pas les magistrats.

Quoiqu'en général la puissance de juger ne doive être unie à aucune partie de la puissance législative, cela est sujet à trois exceptions, fondées sur l'intérêt particulier de celui qui doit être jugé.

1° Les grands sont toujours exposés à l'envie; et, s'ils étaient jugés par le peuple, ils pourraient être en danger et ne jouiraient pas du privilége qu'a le moindre des citoyens, dans un état libre, d'être jugé par ses pairs. Il faut donc que les nobles, c'est-à-dire, les membres du second corps qui participe à la puissance législative, soient appelés, non pas devant les tribunaux ordinaires de la nation, mais devant cette même partie du corps législatif qui est composée de nobles.

2° Il pourrait arriver que la loi, qui est en même temps clairvoyante et aveugle, serait, en de certains cas, trop rigoureuse. Mais les juges de la nation ne sont, comme nous l'avons dit, que la bouche qui prononce les paroles de la loi, des êtres impassibles, qui n'en peuvent modérer ni la force ni la rigueur. Il faut donc qu'il y ait une des parties du corps législatif qui soit encore, dans ce cas, tribunal nécessaire : c'est à

son autorité suprême à modérer la loi en faveur de la loi même, en prononçant moins rigoureusement qu'elle.

C'est ce qu'on appelle *le droit de faire grâce* et de *commuer les peines*.

Si la forme du gouvernement est monarchique, il n'est pas douteux que ce droit ne peut appartenir qu'au monarque, qui est la plus considérable et la plus auguste des diverses parties de la législature.

3° Enfin, il peut encore arriver que quelque citoyen, dans l'exercice des hautes fonctions publiques, viole les droits du peuple, et commette des crimes que les magistrats établis ne sauraient ou ne voudraient pas punir. Mais, en général, la puissance législative ne peut pas juger; et elle le peut encore moins dans ce cas particulier, où elle représente la partie intéressée, qui est le peuple. Elle ne peut donc être qu'accusatrice. Mais devant qui accusera-t-elle? Ira-t-elle s'abaisser devant les tribunaux de la loi, qui lui sont inférieurs, et d'ailleurs composés de gens qui, étant peuple comme elle, seraient entraînés pas l'autorité d'un si grand accusateur? Non; il faut, pour conserver la dignité du peuple et la sûreté du particulier, que la partie législative du peuple accuse devant la partie législative des no-

bles, laquelle n'a ni les mêmes intérêts, ni les mêmes passions qu'elle.

Ainsi, en résumé, il y a, dans l'organisation politique de tout état quelconque, un grand danger à réunir, dans les mêmes mains, la puissance législative et la puissance exécutrice; il y a un égal danger à unir entre elles les deux parties de cette dernière puissance, c'est-à-dire, l'autorité administrative et l'autorité judiciaire.

Il est nécessaire de les séparer.

1° La puissance législative doit être remise au corps des représentants du peuple, et au corps des nobles; un troisième pouvoir, le monarque, doit aussi en recevoir sa part, si le gouvernement est monarchique.

C'est du concours de leurs délibérations séparées que doit sortir la loi.

2° La puissance exécutrice doit être remise aux mains d'une seule personne publique; et, dans la monarchie, au monarque.

3° L'autorité judiciaire doit être déléguée, par le prince, à un corps de magistrats qu'il choisira, et auxquels il confiera le droit de rendre la justice en son nom.

4° Et enfin, tous les faits à punir, comme crime ou délits, doivent être préalablement vérifiés et déclarés par des jurés que le pouvoir

exécutif n'a pas choisis, ni fait choisir par ses agents.

Ainsi donc la séparation des pouvoirs politiques,

La division du pouvoir législatif en trois branches,

L'unité dans l'exécution,

La délégation nécessaire de l'autorité judiciaire,

Et le jury en matière criminelle,

Sont les premières garanties qui puissent constituer un bon gouvernement, ou, en d'autres termes, assurer le bonheur du corps social.

Mais il ne suffit pas, pour qu'un état soit bien organisé, que les pouvoirs sociaux soient ainsi divisés; il faut que la répartition en soit faite de telle sorte que chacun d'eux ne puisse s'emparer des autres et changer ainsi la nature du gouvernement.

C'est ce que nous allons expliquer en posant les règles qui doivent présider à l'organisation de chacun de ces pouvoirs, en particulier.

SECTION III.

DES OBSTACLES A L'ENVAHISSEMENT RESPECTIF DES POUVOIRS.

Rien de plus simple que l'organisation d'un gouvernement despotique : un homme veut et

les autres obéissent. Mais il n'y a de gouvernements réguliers, de gouvernements forts et stables, que ceux où les pouvoirs sont définis, divisés, et limités. La sagesse elle-même eût-elle présidé à leur séparation, il y aurait bientôt anarchie, si, trompant le vœu des lois, ils franchissaient le cercle dans lequel leur action doit être concentrée. Une fois déplacés, sortis de leur orbite, ces pouvoirs se froisseraient; et réciproquement travaillés du besoin de s'agrandir, il y aurait entre eux une réaction continuelle. Ces mouvements irréguliers imprimeraient au corps social un malaise habituel; et les citoyens finiraient par ignorer dans quelles mains réside l'autorité à laquelle ils doivent obéir, et quelle est celle qui doit les protéger.

Ainsi, tout pouvoir cherche à s'étendre; c'est une vérité attestée par l'histoire de tous les temps et de tous les lieux : telle est la tendance de l'homme qui, selon Montesquieu, *va jusqu'à ce qu'il trouve des limites.*

Posons donc ces limites aux hommes investis des divers pouvoirs de la société, et pour cela descendons dans le détail de l'organisation particulière de ces pouvoirs.

§ I. — *De l'organisation du Pouvoir législatif.*

La séparation des pouvoirs sociaux étant désormais reconnue comme la plus efficace des garanties que puisse désirer et obtenir le corps politique, et le pouvoir législatif étant le premier d'entre eux, examinons les voies que la nature même des choses indique pour arriver à l'organisation la plus satisfaisante de ce grand pouvoir; et puisque nous en avons déjà reconnu et analysé les éléments, reprenons leur division naturelle, et posons à chacun ses limites.

N° 1. — *De la Chambre populaire.*

Trois choses sont à considérer ici :
1° Le droit d'élire ou l'électorat;
2° L'éligibilité ou les conditions pour être élu;
3° Le nombre des personnes à élire.

Art. I. — Du Droit électoral.

Le *droit électoral* est celui en vertu duquel le peuple choisit ses représentants.

En principe général, tous les citoyens, dans les diverses portions du territoire, doivent avoir droit de donner leur voix pour choisir le représentant, excepté ceux qui se trouvent dans un tel état de bassesse qu'ils soient réputés n'avoir point de volonté propre. Il faut aussi qu'ils puissent

donner à la société quelques garanties de leur esprit de sagesse et de prudence.

Il faudra donc : 1° qu'ils possèdent une propriété foncière d'une certaine valeur, ou qu'ils justifient d'une fortune mobilière telle qu'elle présente une analogie suffisante avec la fortune territoriale exigée;

2° Qu'ils jouissent, dans l'état, de la qualité de citoyens, c'est-à-dire, qu'ils appartiennent bien à la patrie, et qu'ils soient maîtres de leurs personnes et de leurs droits;

3° Qu'ils soient sortis de la jeunesse, et que, sous ce rapport, ils offrent une garantie non récusable de quelque expérience et de quelque maturité de jugement dans la connaissance et l'appréciation des hommes.

A ces conditions seront attachés les *droits d'électeur*, ou la puissance d'élire les représentants de l'élément démocratique.

Ceux des membres de la société qui sont investis de ce pouvoir politique en sont les premiers *citoyens;* et tous les autres s'appellent *prolétaires*, c'est-à-dire qui se bornent à donner des membres à l'état.

Il n'est pas difficile de comprendre que si le nombre des électeurs, comparé au reste de la nation, était infiniment petit, le gouvernement s'approcherait plus de l'aristocratie que de la dé-

mocratie; et, pour éviter les dangers qu'un jour cet état de choses pourrait occasioner, la prévoyance du législateur devrait établir des mesures telles que ce reste immense de *prolétaires*, parmi lesquels se trouveraient nécessairement encore beaucoup de gens riches de fortunes mobilières, et de gens distingués par leurs lumières et leurs vertus, pût prendre, d'une manière quelconque, part aux affaires publiques.

C'est le véritable moyen de les intéresser au maintien de l'ordre politique établi, et de leur inspirer un patriotisme efficace.

Art. II. — De l'Éligibilité.

L'*éligibilité* est la capacité politique en vertu de laquelle on peut être choisi comme représentant.

Les conditions que nous venons de tracer pour les *électeurs* s'appliquent, avec plus de force encore, aux *éligibles*.

Ainsi, les garanties demandées doivent être ici plus considérables; et comme il faut nécessairement plus de lumières et d'expérience pour faire des lois que pour choisir un député, un âge un peu plus avancé devra donc être une des conditions de l'éligibilité.

Il en sera de même de la fortune, dont la

quotité devra s'accroître en considération du plus haut degré d'importance de la fonction.

Car les hauts intérêts qui vont être discutés exigent, d'une part, qu'il y ait présomption que la fougue des passions est amortie, et de l'autre que le représentant pourra soutenir son rang avec dignité, sans que ses intérêts personnels et ceux de sa famille soient trop en souffrance, et qu'enfin la corruption aura moins de prise sur lui.

Mais il est un autre point spécial à l'*éligibilité ;* il réside dans cette question : Où pourra-t-on être élu ? Sera-t-on éligible dans la province où l'on a son domicile et ses propriétés ?

Pour bien apprécier les besoins d'autrui, il faut éprouver les mêmes besoins, ou au moins être en position d'en ressentir de pareils ; il est essentiel surtout de n'avoir pas des intérêts opposés à défendre. Ainsi, lorsque le territoire est divisé en plusieurs provinces ou départements, dont les richesses, les productions, le genre d'industrie et de commerce, ont une source différente, et dont les intérêts et les besoins, en bien des circonstances, sont opposés, il ne faut pas que les représentants d'un de ces départements soient choisis, pour la plupart, parmi les habitants d'une autre division politique.

« On connaît mieux, dit Montesquieu, les be-

« soins de sa ville que ceux des autres villes, et « l'on juge mieux de la capacité de ses voisins que « de celle de ses autres compatriotes : il ne faut « donc pas que les membres du corps législatif « soient tirés, en général, du corps de la nation ; « mais il convient que, dans chaque lieu prin- « cipal, les habitants choisissent un représen- « tant. »

Quoi qu'il en soit, les membres ainsi choisis ne se séparent pas des intérêts généraux du pays, et ne doivent nullement chercher à faire prévaloir les intérêts de localité.

Ils ne peuvent pas se dire non plus, individuellement, les *représentants du pays ;* c'est la chambre, en entier, qui représente la nation : la qualification de *représentant* n'est donc que collective, et il serait abusif de l'appliquer individuellement à chacun des membres de l'assemblée. Ils sont seulement les *députés* du pays.

Art. III. — Du nombre des Représentants.

Une bonne représentation tient beaucoup moins au grand nombre des représentants qu'à leur sagesse, à leurs lumières, et par-dessus tout à leur parfaite indépendance.

Les assemblées représentatives, appelées à prendre une part essentielle à l'exercice de la puissance législative, à méditer, à approfondir les

questions les plus ardues et les plus compliquées, ont besoin de réflexion, de calme, d'impartialité, de modération. Il faudrait qu'elles fussent complétement garanties contre le tumulte et le trouble, contre l'esprit de désordre et de parti ; que chacun de leurs membres pût y développer et discuter librement son opinion ; que la manifestation des votes et le résultat des délibérations pussent y être constatés facilement et sans scandale ; et il n'en sera pas ainsi, du moment où ces assemblées seront trop nombreuses. Dès-lors, au contraire, leur agitation devient semblable à celle d'une assemblée populaire, l'esprit qui les anime se rapproche de la violence et de la passion ; elles ne peuvent plus guère être considérées comme des assemblées de législateurs et de sages.

Ainsi le nombre des représentants doit être modéré, et mis en harmonie avec l'étendue superficielle et l'importance de la population du pays.

Au surplus, pour bien organiser cette partie des rouages de la grande machine politique, on sent qu'il faut avoir une connaissance parfaite de l'état des hommes et des choses qui composent, en chaque lieu, le corps social. Et toutefois, quelques erreurs légères, quelques inconvénients presque inévitables dans cette matière

difficile, ne sont pas d'une aussi grande conséquence qu'on pourrait le supposer. Les garanties individuelles, à cet égard, seront bien assez affermies, si les conditions nécessaires et suffisantes pour être *électeur* ou *éligible* ont été fixées par la loi fondamentale, si aucune autre loi ne peut les modifier ni les étendre, et si, d'ailleurs, elles sont telles qu'un corps de représentants ainsi élus ne puisse jamais avoir d'intérêts contraires à ceux du corps entier de la nation.

Enfin, les élections donnent toujours la mesure des lumières publiques, et décident du sort des garanties. Une assemblée réellement nationale aura bientôt, en affermissant les bases du pouvoir légitime, déraciné jusqu'aux derniers germes du pouvoir arbitraire. Elle ne prétendra ni menacer les autorités supérieures ou inférieures, ni déplacer les ministres, ni étendre ses attributions, ni usurper une part du gouvernement : elle saura remplir, avec une rigueur inflexible, son devoir essentiel, celui de repousser toute loi contraire aux droits individuels des gouvernés.

N° 2. — *De la Chambre aristocratique.*

Dans les états modernes, les intérêts sociaux, en les généralisant, peuvent se réduire à deux :

1° L'*intérêt de progrès et de perfectionnement;* 2° l'*intérêt d'ordre et de conservation*. Ils doivent être sincèrement représentés dans le gouvernement de l'état.

Le premier trouve une représentation fidèle dans une assemblée de députés, élus pour un temps, comme nous venons de l'expliquer, par la portion du peuple qui a intérêt et capacité pour l'élection.

La durée temporaire et le renouvellement par l'élection placent, dans ce corps, le principe du progrès, et lui donnent cette activité qui provoque et prépare toutes les améliorations.

Mais, où trouver des représentants pour l'intérêt de conservation? Il semble que ces autres représentants se rencontrent tout naturellement dans les *supériorités sociales*, dont l'existence est une des conditions des sociétés politiques. Nous avons déjà expliqué que, par *supériorités sociales*, nous voulons désigner les hautes positions acquises à toutes sortes de titres : les services politiques, l'éclat des talents, la gloire des armes, les illustrations de naissance, et même la richesse, à

ce point où elle est devenue une puissance qui se déduit d'un grand patronage.

Toutes ces notabilités sont essentiellement conservatrices. Elles peuvent utilement former la chambre aristocratique.

Mais, en représentant les supériorités sociales, cette chambre représente aussi le pays, qu'on ne peut séparer des illustrations, des services, et des souvenirs qui font son honneur et sa gloire. Il faudrait désespérer d'une nation assez ingrate pour méconnaître les services rendus à la patrie, assez ennemie de sa propre grandeur pour ne pas honorer ceux qui l'honorent, pour refouler dans les cœurs cette noble et salutaire ambition de renommée et d'élévation qui a fait faire de si grandes choses aux hommes, et souvent porté si haut les états.

C'est donc là l'élément de la chambre aristocratique; et c'est cette chambre qui doit servir de contre-poids à l'action de la chambre démocratique. Ainsi, lorsqu'une voix puissante, celle qui répond aux besoins pressants, aux vœux quelquefois irréfléchis avec lesquels elle est en rapport, réclame vivement pour le pays, une autre voix plus grave se fait entendre : gardienne des doctrines d'ordre et de conservation, dont le dépôt lui est confié, elle modère l'ardeur des réformes; elle attend que le fruit soit mûr pour

conseiller de le cueillir ; et sa prévoyante sagesse assure ainsi à la société les avantages qu'aurait mis en péril une précipitation imprudente.

Mais comment cette représentation particulière sera-t-elle organisée?

Suivant des publicistes, la chambre aristocratique doit nécessairement être héréditaire : l'hérédité seule peut lui imprimer le caractère de force morale, de stabilité, d'indépendance. En effet, dans l'opinion, la puissance ne se sépare point de la durée ; l'idée d'expérience et d'habileté s'attache, dans les esprits, à ce qui se perpétue : ce qui finit avec l'homme ne saurait avoir, à ses yeux, un caractère réel de stabilité. L'hérédité, d'ailleurs, donne aux corps politiques cet instinct de conservation, cet esprit de conduite qui se transmettent d'âge en âge, comme une tradition de famille, et rendent leur expérience, leurs principes, et leur politique, héréditaires comme les titres des membres qui les composent.

D'un autre côté, pour que la chambre aristocratique n'appartienne qu'à elle-même, qu'elle ait la force de réprimer, tout à la fois, les efforts téméraires du prince et de la démocratie, il faut qu'elle se perpétue par un moyen qui lui soit propre. D'ailleurs, l'hérédité de la chambre aristocratique est, on peut le dire, le corollaire de l'hérédité de la couronne, qui ne pourrait, sans

danger, être isolée au milieu d'institutions n'ayant rien de commun avec son principe.

Enfin, l'hérédité accordée à une chambre aristocratique ne forme pas un privilége proprement dit; les priviléges sont des faveurs établies pour l'utilité de quelques-uns; ici, c'est une magistrature, ne conférant aucune prééminence légale, que, dans l'intérêt public, on rend héréditaire.

En un mot, il faut, dans la monarchie représentative, un tiers-pouvoir dont l'action soit essentiellement modératrice, et qui serve d'arbitre entre les deux autres. L'existence et la force de cette institution sont la première condition de ce gouvernement. Hors de la pondération des pouvoirs, il n'y a que dangers d'anarchie; et, pour que cette pondération soit bien assurée, il faut que chacun des trois pouvoirs s'appartienne à lui-même, et ne puisse être enchaîné par les liens d'une alliance qu'il ne serait pas libre de rompre; l'hérédité de ce pouvoir modérateur en est le seul moyen : elle doit être établie et maintenue, comme principe de sécurité et de repos.

D'autres publicistes repoussent l'hérédité de la chambre aristocratique, parce que, suivant eux, elle est inconciliable ave l'égalité constitutionnelle des citoyens, parce qu'ils trouvent absurde que la fonction la plus importante de l'état, celle de faire des lois, soit conférée au hasard, sans

qu'on puisse connaître la moralité ou la capacité du législateur; parce qu'une assemblée composée de supériorités vraiment nationales peut, quoique viagère ou même temporaire, réunir les conditions de force morale, de stabilité, et d'indépendance, qui sont désirables. Le besoin de garder une position éminente rend l'aristocratie conservatrice et indépendante; l'éclat des talents et les services rendus donnent la considération; enfin, l'hérédité attribuée à la couronne suffit pour la garantir des orages, lorsque le prince s'appuie sur les véritables intérêts du peuple. Et d'ailleurs, si le trône est héréditaire, c'est, avant tout, dans l'intérêt de la nation; et ce même intérêt doit décider à repousser un autre pouvoir héréditaire, qui tendrait toujours vers l'accroissement de ses priviléges. En effet, les hommes qui en seraient revêtus tourneraient leur ambition vers l'amélioration du sort de leurs enfants et de leurs amis; et, si l'on pense que leur hérédité serait la garantie de leur esprit de conservation, on pourrait dire aussi qu'ils le pousseraient jusqu'à défendre incessamment leurs priviléges, au risque de provoquer des révolutions sanglantes.

Sur tout cela, il faut remarquer que, dans les pays où il n'y a plus d'aristocratie féodale, et où ses derniers vestiges ont été effacés par la raison publique, l'hérédité du pouvoir de la chambre

aristocratique paraît être une chose inutile et dangereuse : inutile, parce que les intérêts que des sénateurs héréditaires seraient appelés à représenter, n'existent plus; dangereuse, parce que nul ne peut calculer la portée et tracer les limites de leur influence toujours croissante par les places obtenues, le pouvoir accru, et les richesses accumulées par l'effet des majorats et des substitutions qui en sont inséparables.

Cette hérédité serait aussi repoussée par les mœurs publiques et la conscience éclairée de la nation, si les lois du pays tendaient à propager la division des propriétés, et si leur influence la favorisait et la multipliait en effet.

Dans un tel pays, l'unique base de la chambre aristocratique doit se composer des talents, des vertus, des services rendus à l'état, et du patronage honorable que donne une grande fortune bien employée.

Car nous ne supposons pas que, dans un tel pays, on puisse sérieusement penser à supprimer ce tiers-pouvoir. Il faut que les supériorités sociales y soient représentées; le gouvernement représentatif est tout entier dans l'équilibre des pouvoirs qui le composent, et l'aristocratie qui résulte inévitablement de ces supériorités est un de ces éléments. La constitution d'un de ces pouvoirs ne peut être mise en question sans que

celle des deux autres ne le soit aussi, et avec elle la société même, telle qu'elle est organisée.

Deux choses restent donc à régler : le choix des pairs ou sénateurs, et leur nombre.

Art. I. — Du choix des Pairs.

Faut-il que la chambre aristocratique dépende d'un scrutin populaire, plus ou moins étendu?

L'élection populaire, directe ou indirecte, est ici tellement contraire au principe de la division des pouvoirs, au but, et à l'esprit de la pairie, que ce mode de nomination serait destructif de l'institution même. La chambre élective s'effacerait, en quelque sorte, si une chambre viagère pouvait sortir comme elle de l'urne électorale, et représenter la nation aux mêmes titres, avec la même puissance, accrue de l'indépendance que lui assurerait l'inamovibilité. Ce mode d'élection ne pourrait donc s'appliquer à la composition du sénat, sans altérer, dans sa base, le système de la monarchie représentative.

Chaque chambre, étant destinée à représenter des intérêts différents, doit avoir une origine diverse. Le peuple ne peut sentir le besoin, il ne peut avoir le droit de confier le maintien de ses libertés à l'élément qui, par sa nature, doit tendre à les restreindre.

Les familles nótables ne peuvent non plus pro-

céder au choix des membres de cette chambre; car il arriverait que beaucoup de familles se prétendraient notables; et il n'en serait pas une seule qui ne réclamât le droit d'y faire siéger au moins un des siens.

Ce choix ne peut donc appartenir qu'au prince, qui, d'ailleurs, présidant à la société tout entière, est plus à portée de composer cette chambre, de la réunion de toutes les grandes et véritables illustrations nationales.

Une candidature à présenter au prince ne serait elle-même qu'une élection déguisée, et commanderait le choix, au lieu de le proposer.

Des catégories de notabilités, tracées à l'avance par la loi, et dans lesquelles la nomination royale peut être circonscrite, peuvent avoir pour résultat de substituer utilement, à l'hérédité des familles, la succession des services.

Sans doute, il n'est pas sans danger de placer tout-à-fait la chambre aristocratique sous l'influence de la couronne, en laissant exclusivement à celle-ci le soin de sa composition. Mais, entre ce danger et celui de former la chambre aristocratique d'éléments populaires, entre ce danger, disons-nous, et celui de mettre le trône en présence de deux pouvoirs composés d'éléments semblables, il n'y a pas à balancer.

Art. II. — Du nombre des Pairs.

Si ce nombre est trop grand, il étendra trop loin l'influence des familles qui seront placées dans ce haut rang, et pourra diminuer tout à la fois la considération publique qui sera leur partage.

Si ce nombre est trop petit, et bien inférieur au nombre des députés, l'élément aristocratique sera trop concentré, et pourra devenir dangereux pour le monarque et pour les libertés publiques; ou bien, enfin, pour un prince qui tendrait au despotisme, les membres de cette puissance seraient plus faciles à corrompre.

C'est donc une juste mesure qu'il faut saisir, et le prince peut être dirigé dans son choix, soit par l'étendue du territoire et de la population, soit par l'énormité de certaines fortunes territoriales, soit par la nécessité de récompenser de grands services rendus à l'état, soit, enfin, par le désir louable d'exciter de généreuses familles à continuer de se distinguer par d'antiques vertus, civiles ou militaires.

Ainsi composée, une chambre de pairs qui s'efforcera de retenir, dans leurs limites respectives, l'élément démocratique et l'élément monarchique, loin de menacer les garanties sociales,

en deviendra l'un des soutiens, et méritera, à ce titre, la plus haute vénération publique, après celle qui est due au trône.

Encore une réflexion qui se rattache à ce sujet. Outre le patriciat, noblesse politique et partie intégrante de la puissance législative, il peut exister encore, dans les monarchies, une noblesse purement nominale, qui, tant qu'elle est dénuée de tout privilége, ne doit porter aucun ombrage. En effet, il ne s'agit là que de noms, de prénoms, de surnoms, qu'il est déraisonnable de refuser ou d'envier à ceux qui veulent se trouver heureux de les avoir acquis. Il y a presque autant de vanité à s'irriter contre ces titres innocents, quand on ne les a pas, qu'à s'en targuer, lorsqu'on les possède. Prenons-y garde, la vanité n'est pas l'honneur, n'est pas même l'orgueil; mais elle est un des actifs dissolvants de la société.

N° 3. — *Du Prince.*

Le prince ne saurait être l'agent passif des volontés souveraines. Même dans la démocratie, on ne peut priver le prince de sa part de souveraineté, sans lui faire perdre en même temps son droit de cité; autrement, on ferait gouverner les citoyens par un être qui ne serait pas citoyen. Comme la volonté doit se mesurer à la force,

avant de vouloir il faut savoir si l'on peut ce qu'on veut; aussi le souverain ne doit jamais parler sans avoir consulté le prince.

Quelle sera donc la part du prince dans la puissance législative? Il doit avoir l'*initiative* et la *sanction*.

Art. I. — De l'Initiative.

On appelle *initiative*, la faculté de proposer directement les lois aux deux autres branches du pouvoir législatif : c'est l'impulsion sans laquelle la volonté ne serait jamais connue.

C'est du prince, en effet, plus que de tout autre pouvoir, qu'on doit espérer l'organisation ou l'amélioration de tous les détails dont se composent les lois et l'administration. Lui seul peut bien sentir et apprécier ce qui manque, ce qui est superflu, ce qui retarde, ce qui embarrasse. Sur de tels points, son expérience est la plus vive et la plus sûre de toutes les lumières. Toutes les notions relatives à ce qui ne se fait point assez bien, et aux moyens de mieux faire, il les possède ou les appelle à lui dès qu'il lui plaît.

Nul, plus que lui, n'est donc propre à proposer les mesures législatives qui doivent satisfaire aux divers besoins de la société.

Toutefois, ce droit d'*initiative* ne doit pas être exclusif, et on doit laisser aux deux autres

portions du pouvoir législatif la faculté d'appeler l'attention des co-législateurs sur des lois nouvelles; car il serait déraisonnable et nuisible de ne pas accueillir les propositions utiles, de quelque part qu'elles vinssent; et il est naturel d'en attendre aussi de bonnes, de la part de ceux dont la mission est de travailler pour le bien général.

Art. II. — De la Sanction.

La *sanction* est l'approbation solennelle, donnée par le prince aux mesures législatives adoptées par les autres portions du corps législatif.

La sanction s'effectue par la signature que le prince appose sur la minute originale de la loi.

Cette sanction est nécessaire pour donner, aux résultats des délibérations du corps législatif, le caractère et la force d'une loi; car si cette sanction n'était pas requise, d'une part, on ne pourrait pas compter sur une exacte et fidèle exécution; et, d'autre part, le prince ne serait plus que l'agent passif des volontés d'un autre pouvoir, de deux assemblées, de qui il dépendrait toujours de méconnaître son autorité, d'arracher de ses mains la puissance exécutive, et de changer enfin la forme du gouvernement.

Il suit que les propositions faites au nom du prince, quoique acceptées par les deux cham-

bres, ne sont pas encore des lois et ne le seront qu'autant qu'il plaira au prince de les *sanctionner*.

Il pourrait, en effet, arriver qu'une loi, urgente au jour de sa proposition, cessât d'être nécessaire à l'instant où il s'agirait de la sanctionner et de la promulguer. Telle serait, par exemple, une loi faite en vue de la guerre, et qu'un traité de paix rendrait désormais inutile.

Mais une fois la *sanction* donnée, il y a *loi*, et il ne reste plus qu'à la faire exécuter.

Je rappelle ici que la *promulgation* est le premier acte d'exécution.

N° 4. — *Du Retour périodique des travaux des chambres.*

Les chambres seront-elles permanentes? Et, si elles ne le sont pas, quel intervalle devra s'écouler entre leurs sessions?

Telles sont aussi, sur ce point, deux questions importantes.

Voici ce qu'il faut considérer à cet égard.

1° Si le corps législatif restait long-temps sans être assemblé, il n'y aurait plus de liberté; car il arriverait de deux choses l'une : ou il n'y aurait plus de résolution législative, et l'état tomberait dans l'anarchie; ou ces résolutions seraient prises

par la puissance exécutrice, et elle deviendrait absolue.

2° Mais il serait inutile que le corps législatif fût toujours assemblé. Cela serait incommode pour les représentants, et d'ailleurs occuperait trop la puissance exécutrice, qui ne penserait point à exécuter, mais à défendre ses prérogatives et le droit qu'elle a d'exécuter.

3° De plus, si le corps législatif était continuellement assemblé, il pourrait arriver que l'on ne ferait que suppléer de nouveaux députés à ceux qui mourraient; et, dans ce cas, si le corps législatif était une fois corrompu, le mal serait sans remède. Lorsque divers corps législatifs se succèdent les uns aux autres, le peuple, qui a mauvaise opinion du corps législatif actuel, porte avec raison ses espérances sur celui qui viendra après; mais si c'était toujours le même corps, le peuple, le voyant une fois corrompu, n'espérerait plus rien de ses lois; il deviendrait furieux ou tomberait dans l'indolence.

Et d'ailleurs, les besoins d'un peuple varient selon les divers événements de sa vie politique, et il est nécessaire que ceux qui, vivant au milieu de lui, doivent mieux connaître ses besoins actuels, viennent les exposer et proposer les mesures qui peuvent les satisfaire.

Ainsi, il faut que le corps législatif ne reste pas toujours en fonction.

Mais il faut que ses assemblées se reproduisent périodiquement.

Il faut, enfin, que les députés soient renouvelés à des intervalles de peu de durée.

Tous ces points doivent être fixés par la loi constitutionnelle.

N° 5. — *Du Vote de l'impôt.*

C'est, nous l'avons déjà dit, à la puissance législative qu'il appartient de voter sur la levée des impôts ; car les deniers publics ne se composent que de portions de revenus versées par le peuple ; il est donc juste qu'on le consulte avant d'en déterminer la quotité : ses représentants sont chargés de répondre sur l'étendue des sacrifices qu'il peut faire.

L'impôt, d'ailleurs, est le prix des garanties ; il n'est dû que par ceux qui les obtiennent. C'est donc aux représentants des divers intérêts de la société à juger si ces garanties sont obtenues ; et il n'est pas probable que les deux chambres s'entendent pour refuser l'impôt sans les raisons les plus graves.

Autre considération importante :

Si la puissance législative statue, non pas d'an-

née en année, mais pour toujours, sur la levée des deniers publics, elle court risque de perdre sa liberté, parce que la puissance exécutrice ne dépendra plus d'elle; et quand on tient un pareil droit pour toujours, il est assez indifférent qu'on le tienne de soi ou d'un autre.

L'impôt doit donc être voté d'année en année. C'est une garantie de la fidèle exécution des lois, et de la modération des recettes et des dépenses publiques, dont l'excès compromet, non-seulement les propriétés particulières, mais aussi toutes les garanties publiques et privées.

N° 6. — *De la Liberté des discussions et des délibérations dans les chambres.*

Que se proposent les chambres législatives assemblées? N'est-ce pas de discuter les lois proposées, et d'y donner leur assentiment, si ces propositions leur paraissent sages et conformes à des besoins réels.

Mais, pour que ce consentement soit véritable, il faut qu'il soit libre.

Il suit de là que l'on doit regarder comme un attentat contre cette liberté, tout moyen direct ou indirect, ouvert ou clandestin, par lequel le prince ou ses ministres chercheraient à faire prédominer leur volonté dans les discussions et les délibérations des chambres. Les seuls moyens ici

permis sont l'autorité et le crédit qu'obtiennent toujours les talents et la bonne foi développés dans les débats législatifs, et dans les détails de ces hautes et difficiles fonctions.

Les moyens de garantir leur indépendance, assez généralement adoptés, sont ceux-ci :

Le règlement, la surveillance, la police intérieure des chambres, leur appartiennent exclusivement;

Leurs présidents, leurs questeurs, secrétaires, scrutateurs, choisis dans leur sein, sont désignés d'abord par l'ancienneté d'âge, puis par l'élection;

Leurs résolutions importantes sont adoptées par la voie du scrutin secret;

Le prince et les membres de la famille royale ne peuvent y siéger, si ce n'est dans une seule circonstance, celle de l'ouverture des sessions.

Quelques constitutions vont même (et cette précaution me paraît excessive et mal conçue pour les intérêts généraux) jusqu'à interdire l'entrée des chambres aux ministres et autres agents de la puissance exécutive, et à vouloir que toutes les communications leur soient données par écrit, et les discussions soutenues par des orateurs du gouvernement.

Dans tous les cas, surtout, où elles auraient été convoquées extraordinairement, le nombre

de leurs membres présents doit être au moins des deux tiers, pour qu'elles puissent délibérer et voter.

N° 7. — *De la Publicité des discussions dans les chambres.*

La publicité des discussions dans les chambres, est fondée sur les avantages inappréciables de mettre au grand jour tous les motifs de la législation, d'inspirer par là le respect et la confiance, d'affermir le crédit public, de donner d'utiles directions à l'opinion, de porter l'instruction dans toutes les classes, d'y préparer même d'avance des législateurs instruits, et surtout de mettre en pratique et de rendre vulgaire cette précieuse maxime : Que la bonne foi est, dans le fait, la seule base d'une bonne politique et des sages constitutions.

Cette publicité, enfin, a l'immense avantage de faire assister, en quelque sorte, les électeurs à l'exercice des pouvoirs par eux confiés à leurs représentants, et de leur offrir le sûr moyen de juger leur conduite et leur sagesse; de telle sorte que, par ce moyen, la nation entière peut connaître si tel ou tel député est un homme ferme, intègre, et éclairé, et s'il est convenable qu'il soit réélu.

Au surplus, cette publicité consiste bien, da-

vantage dans la facilité offerte aux journaux de recueillir les débats des deux chambres, que dans l'admission d'un très grand nombre d'auditeurs à leurs séances : admission qui pourrait offrir d'assez graves inconvénients.

N° 8. — *Des Incompatibilités.*

Un très bon choix de représentants, voilà le principal et presque l'unique moyen d'obtenir des garanties réelles, dans un pays qui n'en a que de fictives, ou de les conserver dans le pays qui a le bonheur d'en posséder de réelles. Il faut, pour cela, une assemblée d'hommes qui les réclament ou les maintiennent énergiquement, et qui n'ayent, pour leur compte, d'autres intérêts politiques que ceux qu'ils sont chargés de défendre.

Il est donc d'une extrême importance de réfléchir sur l'incompatibilité de certaines fonctions publiques avec l'office de législateur.

Quant aux députés, quelques constitutions portent, que les ministres et conseillers d'état et les employés de leurs bureaux, ceux qui ont des charges à la cour et ceux qui en sont pensionnés, ne peuvent être élus représentants.

Cette disposition est trop rigoureuse ; elle offense la liberté des suffrages publics ; elle peut exclure des hommes d'autant plus dignes de la

confiance du peuple, qu'ils l'ont méritée en des postes où il est plus difficile de la conserver. Il devrait suffire que, sur un tel point, la nation fût dirigée par le sentiment de ses intérêts. Si elle veut être effectivement représentée, elle comprendra bien assez, d'elle-même, qu'elle le serait mal par une assemblée où elle laisserait affluer ceux qui sont employés à administrer le pays, c'est-à-dire, par des délégués de la puissance exécutive, de l'élément monarchique.

Un peuple sage ne prendra donc pas ses représentants, *de préférence*, parmi les fonctionnaires publics; mais il ne les exclura pas non plus, s'ils lui paraissent dignes de sa confiance.

C'est aussi une suite naturelle de ces idées, que si le député que le peuple a choisi dans une classe indépendante, accepte, durant le cours de sa mission législative, une fonction publique, ce député soit soumis à une réélection. Si ceux qui l'ont choisi pour député ont assez de confiance dans l'indépendance de son caractère, pour penser que sa nouvelle position ne lui fera pas sacrifier les intérêts du peuple, ils lui donneront de nouveau leurs suffrages; dans le cas contraire, ils en éliront un autre.

C'est sans doute, pour un député, donner une preuve d'un noble caractère, que de ne vouloir accepter aucune fonction publique pendant la

durée de sa mission ; c'est se mettre en position de conserver une entière indépendance, dans toutes les occasions où il s'agira de contrôler les actes des ministres. Mais le sentiment qui porte à un si noble sacrifice est peut-être exagéré, surtout dans les temps où il ne s'agit pas de réformer la morale d'une nation; il a pour résultat d'empêcher des hommes honorables de fortifier par leur accession la marche ministérielle, lorsqu'il arrive que celle-ci est conforme aux intérêts bien compris de la masse de la nation.

Les mêmes dangers ne sont point, tout-à-fait, à signaler quant aux membres de la chambre aristocratique, puisque, ne représentant pas les intérêts généraux du peuple, mais seulement d'une petite fraction, il est moins à craindre que leur concours parmi les agents du pouvoir exécutif soit nuisible à la nation.

Toutefois, ils ne doivent pas oublier qu'ils sont les plus élevés parmi les citoyens de l'état, et qu'il ne peut leur convenir de remplir des fonctions subalternes ; et qu'enfin il est contraire à la raison et à la dignité de leur haute mission, que des hommes qui peuvent être appelés à juger les ministres soient en grande partie leurs subordonnés.

C'est même là un danger public, contre lequel toute constitution devrait prémunir la société.

N° 9. — *Des Prérogatives personnelles des membres du corps législatif.*

En leur qualité de membres du corps législatif, et participant, en conséquence, à la plus importante portion du pouvoir souverain, il est naturel et juste que les membres des deux chambres jouissent de certaines prérogatives personnelles.

Les pairs ou chefs des familles patriciennes, possédant leur pouvoir à titre immuable, et n'étant jamais dépouillés de leur haute dignité, même dans les intervalles des sessions de leur chambre, doivent obtenir de plus larges prérogatives pour leur personne.

Ces prérogatives consistent généralement : 1° à ne pouvoir être arrêtés que de l'autorité de la chambre à laquelle ils appartiennent, c'est-à-dire, si leurs pairs l'ordonnent;

2° A ne pouvoir être jugés que par eux, en matière criminelle. Nous avons déjà montré les motifs de cette garantie de leur indépendance et de leur sûreté personnelle.

La dignité des députés ou représentants n'étant que temporaire, a généralement reçu de plus faibles garanties; elles établissent toutefois :

1° Que, pendant la durée de la session, aucun d'entre eux ne peut être poursuivi ni arrêté, en

matière criminelle, qu'après que la chambre dont il fait partie a permis sa poursuite.

Il n'y a d'exception à cette règle que pour le cas de *flagrant délit;* et l'on sait que, dans ce cas, nulle garantie extraordinaire ne doit couvrir un citoyen dont le crime ne peut être révoqué en doute, quelle que soit la qualification dont il est revêtu.

2° Qu'aucune contrainte par corps ne peut être exercée contre un membre de la chambre, durant la session et dans un certain temps qui l'aura précédée ou suivie.

Cette disposition est fondée sur ce que la contrainte par corps, largement exercée, même sous des prétextes solides, pourrait entraver la marche des délibérations, ou même empêcher tout accomplissement des devoirs de la chambre, si le nombre de membres exigé pour ces délibérations n'était pas réuni; et sur ce qu'ensuite il est nécessaire de laisser écouler, même après la séparation des chambres, un certain temps avant qu'une atteinte si grave puisse être portée à la personne d'hommes qui viennent de remplir des fonctions aussi augustes que celles de législateurs.

Quant aux prérogatives de la troisième partie intégrante du corps législatif, c'est-à-dire, celles du prince, nous les exposerons tout à l'heure, en parlant du pouvoir exécutif.

N° 10. — *De la Gratuité des fonctions des membres du corps législatif.*

A l'exception du monarque, dont le trône est le premier des établissements publics, les fonctions de tous les ordres de représentants, électifs ou nommés à vie, sont essentiellement gratuites. C'est en altérer, en détruire le caractère, que d'y attacher des traitements, des salaires, des rétributions ou des indemnités, des avantages pécuniaires quelconques.

Il ne convient pas, direz-vous, que ces fonctions soient onéreuses! Pourquoi pas? Elles sont certainement *des charges;* c'est leur ancien et véritable nom; il les distingue honorablement des emplois proprement dits, autre espèce de fonctions publiques.

Il faut se garder, d'ailleurs, de croire à l'utilité du luxe et du faste des représentants; il n'y aurait là, pour eux et pour le peuple, qu'un péril extrême. Rien n'est plus contraire au développement et au maintien du système représentatif que cette prétendue considération qui s'acquiert, dit-on, par le faste, en remplacement de l'estime qui s'obtient par des services honorables.

Un membre d'une chambre de députés n'est qu'un citoyen, un sujet, un gouverné, choisi entre ses pairs pour tenir accidentellement et

temporairement leur place : ce service ne le retire point de la classe commune.

Quant aux pairs, aux chefs des familles patriciennes, ils sont supposés naturellement n'avoir besoin de recevoir aucune espèce de salaire, puisqu'ils représentent, en général, la grande propriété territoriale.

Que si le monarque juge convenable d'élever à ce haut rang un citoyen distingué par d'éminents services rendus à l'état, et qui, pourtant n'a pas une fortune suffisante pour soutenir sa nouvelle dignité, c'est à l'état tout entier qu'il appartient de la lui donner, et jamais la nation ne refusera de déférer, à cet égard, à la provocation de son roi, toutes les fois que les services qu'il s'agira de récompenser ainsi, seront en effet dignes d'une telle marque de la munificence nationale.

N° 11. — *D'une Opposition systématique.*

Le devoir de tout citoyen, et surtout de ceux qui ont mission de représenter les intérêts généraux, est de réclamer contre toute violation ancienne et nouvelle des garanties que la loi fondamentale établit. De telles réclamations sont trop justes et trop honorables, pour n'être pas à la fin victorieuses, lorsqu'elles sont énergiques et décentes, paisibles et opiniâtres.

L'opposition ne doit donc consister, dans les chambres, qu'à repousser toutes les mesures législatives qui auraient pour effet de détruire les garanties ou de froisser les intérêts que chacune de ces chambres est chargée de défendre.

Des hommes publics ou privés, résolus d'*avance* à contredire en tout point le pouvoir exécutif, sont infailliblement ou les ennemis de la tranquillité de l'état, ou des ambitieux ligués contre des ministres, auxquels ils sont impatients de succéder, ou des intrigants qui mendient des emplois par des menaces, en demandant des grâces en quelque sorte à main armée. Préconiser cet étrange système comme une des garanties sociales, c'est s'abuser étrangement. On ne peut concevoir les avantages d'une opposition dont le principal rôle est de faire repousser les propositions des ministres, et dont l'unique but est de les renverser eux-mêmes. Tant qu'elle n'y réussit pas, les abus et la discorde subsistent; mais quand, devenue de minorité majorité, elle repousse en effet quelque important projet de loi, les ministres qui l'ont proposé tombent, leurs successeurs sont pris dans l'opposition et conduisent à leur tour les affaires, jusqu'à ce qu'une opposition nouvelle, qui se formera bientôt contre eux, parvienne à les culbuter.

Si le système représentatif ne devait consister

qu'en ce misérable jeu d'intrigues, ce ne serait pas, pour les peuples, la peine de s'épuiser en efforts afin de l'établir. Qu'importent ces vains déplacements aux hommes sensés et paisibles, qui n'aspirent qu'à vivre en sûreté et en liberté! Ils se proposent d'élire des défenseurs de leurs droits et de leurs intérêts privés, non des concurrents à des dignités publiques.

Le maintien ou l'obtention des garanties, tel doit être le seul but d'une nation. Mais, pour les représentants, comme pour les représentés, la seule bonne manière de vouloir ces garanties, est de ne vouloir rien autre chose, ni catastrophe, ni bouleversement, ni déplacements d'hommes ou de choses, ni triomphe de sectes, ni constitution nouvelle, ni réforme ou amendement quelconque d'aucun des articles de la constitution que l'on a, même en ce que l'on croirait y remarquer de défectueux, ni enfin aucune autre administration générale que celle qui a renoncé solennellement aux actes arbitraires, et qu'on préserverait efficacement du péril d'en renouveler le scandale.

Résumé des éléments du pouvoir législatif.

Ainsi, en résumé, dans toute monarchie représentative, l'organisation du pouvoir législatif doit être telle que les résultats suivants soient offerts :

D'abord, une chambre populaire, composée de représentants choisis par cette portion du peuple qui appartient bien à la patrie, et qui réunit à la liberté de la personne et des droits, une propriété d'une certaine valeur, la maturité de l'âge, et un certain degré de lumières.

Des représentants qui offrent eux-mêmes, avec un degré de plus d'intensité, ces garanties de patriotisme, d'esprit de sagesse, et de prudence; et qui choisis, *pour un certain temps,* dans les diverses divisions politiques de l'empire, en connaissent à fond les besoins et les ressources, et n'aient pas d'intérêts opposés à ceux qu'ils seront chargés de défendre.

Des électeurs et des élus, enfin, qui ne soient pas en si petit nombre que, quant aux premiers, la constitution de l'état laisse derrière eux une trop grande masse de prolétaires, et constitue une véritable aristocratie sous l'apparence de l'élément démocratique; et que, quant aux seconds, c'est-à-dire, aux élus, leur réunion ne puisse représenter avec dignité un grand pays et une importante population.

En second lieu, une chambre aristocratique, composée de toutes les grandes illustrations nationales, qui d'abord y soient appelées par le libre choix du monarque, mais qui ne reçoivent cette haute magistrature qu'à titre *viager,* et dont

le nombre soit mis en harmonie avec celui des députés et les besoins particuliers du pays.

En troisième lieu, un monarque *héréditaire*, qui, par son expérience pratique du gouvernement de la société, éclaire les deux autres portions du pouvoir législatif sur la possibilité d'appliquer leurs théories; qui leur propose directement les lois, et qui les sanctionne, c'est-à-dire, leur donne la vie.

Le retour périodique et nécessaire des chambres législatives, après des intervalles déterminés par la loi fondamentale.

La certitude, également donnée par cette loi, que l'impôt ne sera voté que d'année en année, et qu'ainsi la puissance exécutive ne pourra se dispenser de convoquer les chambres, dont le contrôle continu est si précieux pour les libertés publiques, et dont les avis sont si profitables aux vrais intérêts de la couronne.

Pour les discussions et les délibérations des chambres, une liberté complète, qui garantira l'indépendance des votes et la maturité des résolutions.

L'admission du public aux discussions de ces chambres, afin de préparer l'autorité morale des lois et de jeter de plus sûrs fondements de l'obéissance qui leur sera due.

La déclaration de cette règle, d'après laquelle

tout député qui, durant le cours de sa mission, acceptera une fonction dépendante du pouvoir exécutif, sera tenu de se soumettre à une nouvelle élection, afin que ceux qui l'avaient choisi d'abord reconnaissent s'il conserve assez d'indépendance pour ne pas sacrifier leurs intérêts à son ambition.

Des prérogatives accordées aux membres des deux chambres, dans l'intérêt privé de leur dignité et de leur sûreté personnelles, et dans l'intérêt public de la tranquille confection des lois.

La gratuité complète des hautes fonctions des membres des deux chambres, de peur d'en altérer le caractère essentiel qui est celui d'une charge publique, et par conséquent l'accomplissement d'un devoir envers la société civile.

Une *opposition,* enfin, qui ne se propose rien autre chose si ce n'est de défendre les droits et les intérêts généraux.

§ II.—*De l'Organisation de la puissance exécutive.*

Dans toutes les sociétés civiles qui se constituent, après avoir fait la loi constitutionnelle et réglé la forme du gouvernement, il reste à instituer le pouvoir exécutif.

L'homme, ou les hommes que la nation investit de ce pouvoir ne doivent avoir d'autre volonté que celle de la loi; ils s'engagent donc,

expressément ou tacitement, en acceptant le pouvoir, à la faire exécuter et à y être fidèles. De son côté, la nation promet obéissance à la loi et aux actes du pouvoir exécutif; et il est même à remarquer qu'obéir aux injonctions de ce pouvoir, c'est toujours obéir à la loi, puisque c'est l'exécution de celle-ci qui doit toujours être l'objet des actes de ce pouvoir.

Dans cette institution du pouvoir exécutif, la nation ne se donne pas un maître, puisque ce pouvoir est lui-même sujet de la loi, comme tous les citoyens, et n'est établi que pour veiller à son exécution; elle se donne un chef ou plusieurs chefs, qui administrent, et qui, en principe général, sont responsables, c'est-à-dire qui doivent rendre compte de leur gestion.

Un roi n'est autre chose que le protecteur de la nation tout entière. C'est une absurdité de dire qu'il en est le maître. Quiconque est maître, peut user et abuser. Or, les rois n'ont le droit d'user ou d'abuser ni des individus qui composent la nation, ni des propriétés qui en forment la richesse. Les lois seules ont le pouvoir de disposer de la liberté et de la fortune des particuliers; et encore les lois qui en abuseraient seraient tyranniques.

Ce caractère du pouvoir exécutif étant bien reconnu, voyons quelles sont ses prérogatives.

1° La personne du monarque doit être invio-

lable et sacrée ; mais ses ministres et ses autres agents doivent être responsables.

2° Elle seule doit avoir le pouvoir de convoquer, de proroger les chambres.

3° Elle seule doit avoir le droit de dissoudre celle des députés.

4° Elle seule doit avoir encore la disposition des forces de terre et de mer.

5° Elle seule doit être l'arbitre de la paix et de la guerre.

6° Elle seule doit faire les règlements relatifs à l'exécution des lois.

7° Elle seule doit nommer à tous les emplois civils et militaires, rétribués par l'état.

8° Elle doit avoir un trésor indépendant de celui de la nation.

C'est là ce qui constitue le pouvoir royal proprement dit, en y joignant l'initiative et la sanction des lois.

Pour mieux apprécier ces prérogatives, il convient de les reprendre en détail.

N° 1. — *De l'Inviolabilité de la personne du monarque, et de la Responsabilité des agents du pouvoir exécutif.*

Il ne faut pas que la puissance législative ait la faculté d'empêcher l'action de la puissance exécutrice : sans liberté complète, comment celle-ci pourrait-elle atteindre le but qui lui est dési–

gné! et d'ailleurs, la puissance exécutrice s'exerçant toujours sur des choses momentanées, c'est pour elle qu'un libre arbitre est le plus nécessaire.

Mais si, dans un état libre, la puissance législative ne doit pas avoir le droit d'empêcher l'action de la puissance exécutrice, elle a le droit et doit avoir la faculté d'examiner de quelle manière les lois qu'elle a faites ont été exécutées.

De ce droit d'examen et de la sévérité avec laquelle il sera exercé, dépendent la fidèle exécution des lois, et par conséquent le bon gouvernement.

Mais, quelque soit cet examen, le corps législatif ne doit point avoir le pouvoir de juger la personne, et par conséquent, la conduite de celui qui exécute. Sa personne doit être sacrée, parce qu'étant nécessaire à l'état pour que le corps législatif n'y devienne pas tyrannique, dès le moment qu'il serait accusé ou jugé il n'y aurait plus de liberté.

De là cet adage politique, admis par tous les gouvernements constitutionnels : *Le roi ne peut mal faire ; sa personne est inviolable et sacrée.*

Mais, comme celui qui exécute ne peut exécuter mal sans avoir des conseillers méchants et qui haïssent les lois comme ministres, quoiqu'elles les favorisent comme hommes, ceux-ci peuvent être recherchés et punis.

Et de là cette autre maxime : *Les ministres sont responsables*.

Les ministres sont donc interposés entre le roi et la loi, afin de concilier l'inviolabilité de la personne sacrée du monarque, avec ce qu'il doit lui-même à l'autorité des lois (1).

Ainsi, toutes les fois que, par la violation des lois, l'état a été trahi ou qu'un citoyen a reçu quelque dommage dans sa personne ou ses biens, et que le coupable est la puissance exécutive, les ministres seuls doivent porter le poids de l'accusation, et réparer ce qui est réparable.

Dans le premier cas, s'il s'agit d'un crime qui porte *à l'état* péril ou dommage, c'est la société tout entière qui doit accuser et punir le ministre traître ou concussionnaire, dans l'intérêt général et par des voies extraordinaires.

De là cette disposition, tracée par toutes les constitutions des gouvernements représentatifs, que les ministres ne peuvent être *accusés* que par la chambre populaire, et *jugés* que par la chambre aristocratique.

S'agit-il de délits commis pas les ministres

(1) « Les conseillers de la couronne répondent de tout le « mal, comme on voit ces aiguilles attirer à elles l'élément « des orages, en décharger la nue, et préserver de la foudre « le front superbe de nos monuments. » (Dupin jeune, procès du *Figaro*, 28 août 1829.)

envers les particuliers, dans l'exercice de leurs fonctions?

On peut admettre que le ministre sera affranchi, dans ce cas, de l'application de peines ordinaires : la convenance et la nécessité même de cette prérogative politique ne seraient pas difficiles à justifier. Toutefois, si un ministre commettait lui-même, sur la personne d'un citoyen, *un meurtre*, ou tout autre crime de cette nature et de cette gravité; l'autorité royale elle-même ne doit point pouvoir soustraire le coupable à la vengeance des lois, si ce n'est après le jugement, et par la voie de grâce.

En effet, le ministre ne tient sa garantie que de ses fonctions. Or, on ne peut dire qu'aucune fonction place un ministre dans l'obligation de commettre un meurtre, par exemple. C'est donc avec vérité que le ministre sera considéré, dans ce cas, comme un simple citoyen, et, à ce titre, accusable et punissable *devant les juges ordinaires, et par les voies ordinaires.*

Dans tous les autres cas, et lorsqu'un ministre blesse et compromet, par un délit commis dans l'exercice de ses fonctions, l'honneur, la liberté, la fortune d'un citoyen, l'action pénale peut, si l'on veut, ne pas l'atteindre; mais il doit au citoyen une indemnité qui sera demandée, débattue, et allouée par les voies civiles.

On ne peut entendre bien la nature du pouvoir royal et de la responsabilité ministérielle, tant qu'on ne sent pas que le but de cette admirable combinaison politique est de conserver au roi son inviolabilité, en lui ôtant ses instruments, dès que cette inviolabilité menace les droits ou la sûreté de la nation. C'est là tout le secret. Si, pour consacrer l'inviolabilité royale, on exigeait que la volonté du roi fût à l'abri de toute erreur, l'inviolabilité serait une chimère. Mais, en la combinant avec la responsabilité des ministres, on fait qu'elle peut être respectée réellement, parce que, s'il advenait que la volonté royale s'égarât, elle ne serait plus exécutée.

Il est à remarquer, d'ailleurs, que le principe de la responsabilité est favorable aux ministres. Il devient, pour eux, une sorte de refuge contre les volontés arbitraires et injustes du prince.

A la vérité, ce sont bien les ministres qui, le plus souvent, excitent les rois à dépasser les bornes de leur autorité, afin de s'emparer du pouvoir absolu. Mais, d'un autre côté, quel puissant ascendant la volonté d'un roi n'exerce-t-elle pas sur la conduite d'un ministre, agent subordonné et dépendant par position, par devoir, et quelquefois par sentiment!

C'est donc tout à la fois dans l'intérêt propre du ministère, comme dans l'intérêt du prince et

de la société tout entière, que les constitutions élèvent un rempart afin de protéger les ministres contre de fréquentes et dangereuses séductions : de sorte qu'il est vrai de dire que la responsabilité ministérielle défend le prince contre le ministre, le ministre contre le prince, et la nation contre l'abus.

Il faut reconnaître, au surplus, qu'on n'a guère vu de ministre violer les droits personnels, que lorsque les lois leur en offraient ou leur en indiquaient les moyens. Contre cette espèce de crimes publics, de toutes la plus grave, le remède est dans la pureté de la législation, dans la rectitude et l'énergie de l'opinion publique, beaucoup plus que dans ces procès d'état, où, pour l'ordinaire, la force tient lieu d'équité ; où, soit accusés, soit accusateurs, ce sont presque toujours les coupables qui triomphent.

Il est une responsabilité, suite nécessaire de celle des ministres, mais qui est bien plus importante pour les particuliers ; c'est la responsabilité matérielle des agents inférieurs de la puissance exécutive.

Les citoyens, en effet, sont beaucoup plus sous leur main ; mille contacts divers les soumettent à leur autorité ; des occasions sans nombre s'offrent pour les abus, et ces abus se multiplient à mesure qu'on s'éloigne de la puissance suprême. C'est

une vérité généralement reconnue, que les plus grands tyrans du peuple se trouvent parmi les plus petits agents du pouvoir.

Il faut donc que, dans toutes les villes du pays, dans tous les villages, et jusque dans le plus petit hameau situé aux extrémités de l'empire, le plus obscur citoyen, violenté dans sa personne, insulté dans son honneur, troublé dans sa propriété, par un agent secondaire de l'administration qui aura porté le dommage dans l'exercice de ses fonctions, mais illégalement, puisse obtenir directement, contre cet administrateur, devant les juges du lieu, sans déplacement, sans frais, sans périls, sans lenteurs, les réparations civiles qui lui sont dues.

N° 2. — *De la Convocation et de la Prorogation des chambres nationales.*

Le corps législatif ne doit point s'assembler de lui-même : car un corps n'est censé avoir de volonté que lorsqu'il est assemblé ; et, s'il ne s'assemblait pas unanimement, on ne saurait dire quelle partie serait véritablement le corps législatif, de celle qui serait assemblée ou de celle qui ne le serait pas.

Que s'il avait le droit de se proroger lui-même, il pourrait arriver qu'il ne se prorogerait jamais : ce qui serait dangereux dans le cas où

il voudrait attenter à la puissance exécutrice.

D'ailleurs, il y a des temps plus convenables les uns que les autres pour l'assemblée du corps législatif.

Il faut donc que ce soit la puissance exécutrice qui règle le temps et la durée de ces assemblées, par rapport aux circonstances qu'elle connaît.

Au surplus, le droit de convoquer les assemblées législatives ne donne point, au pouvoir exécutif, de supériorité sur le pouvoir législatif : il n'est fondé que sur la confiance que la nation a mise dans le prince, en ce qui concerne le salut et l'avantage du corps politique. L'incertitude et la variété des affaires humaines empêchent, en général, qu'on ne puisse prescrire à l'avance, d'une manière utile, l'époque des assemblées qui exercent le pouvoir législatif.

Mais de là est née la question de savoir ce qu'on devrait faire si la puissance exécutive, ayant entre les mains toutes les forces de l'état, s'en servait pour empêcher ceux à qui appartient le pouvoir législatif de s'assembler et d'agir, lorsque la constitution primitive de leur assemblée et les nécessités publiques le requerraient ?

Sur ce point délicat, voici ce que dit Loke : « Je réponds que ceux qui ont le pouvoir exécu-« tif, agissant comme il vient d'être dit, sans en « avoir reçu d'autorité, et d'une manière contraire

« à la confiance qu'on a prise en eux, sont dans « l'état de guerre avec le peuple, qui a droit de « rétablir l'assemblée qui le représente, et de la « remettre dans l'exercice du pouvoir législatif. « Car, ayant établi cette assemblée et l'ayant « destinée à exercer le pouvoir de faire des lois, « dans de certains temps marqués ou lorsqu'il est « nécessaire, si elle vient à être empêchée, par « la force, de faire ce qui est si nécessaire à la « société, et en quoi la sûreté et la conservation « du peuple consistent, le peuple a le droit de « lever cet obstacle par la force. »

Le droit de convoquer ne comporte donc pas ici le droit de ne pas le faire; et il est évident, au contraire, que c'est un devoir pour la puissance exécutive de rassembler les chambres nationales aussi souvent que l'a voulu la loi fondamentale.

Le besoin d'obtenir le vote du budget de l'état est, d'ailleurs, une excellente garantie de la convocation périodique des chambres.

N° 3. — *Du Droit de dissoudre la chambre populaire.*

Aucune liberté ne peut exister, dans un grand pays, sans assemblées représentatives, investies de prérogatives légales et fortes. Mais ces assemblées ne sont pas sans danger; et, pour l'intérêt de la liberté même, il faut préparer des moyens infaillibles de *prévenir leurs écarts.*

Lorsqu'on n'impose point *de bornes à l'autorité représentative*, les représentants du peuple ne sont point des défenseurs de la liberté, mais des candidats de tyrannie. Or, quand la tyrannie est constituée, elle est peut-être d'autant plus affreuse, que les tyrans sont plus nombreux. Sous une constitution dont la représentation nationale fait partie, la nation n'est libre que *lorsque ses députés ont un frein*.

Une assemblée qui ne peut être *réprimée ni contenue* est, de toutes les puissances, la plus aveugle dans ses mouvements, la plus incalculable dans ses résultats, pour les membres mêmes qui la composent. Elle se précipite dans les excès qui, au premier coup d'œil, sembleraient s'exclure. Une activité indiscrète sur tous les objets, une multiplicité de lois sans mesure, le désir de plaire à la partie passionnée du peuple, en s'abandonnant à son impulsion, et même en la devançant; le dépit que lui inspire la résistance qu'elle rencontre ou la censure qu'elle soupçonne; alors l'opposition au sens national, et l'obstination dans l'erreur; tantôt l'esprit de parti qui ne laisse de choix que dans les extrêmes, tantôt l'esprit de corps, qui ne donne de force que pour usurper; tour à tour la témérité ou l'indécision, la violence ou la fatigue, la complaisance pour un seul, ou la défiance contre tous; l'entraîne-

ment par des sensations purement physiques, comme l'enthousiasme ou la terreur, l'absence de toute responsabilité morale, la certitude d'échapper par le nombre à la honte de la lâcheté, ou au péril de l'audace : tels sont les vices des assemblées, lorsqu'elles ne sont pas renfermées dans des limites qu'elles ne puissent franchir.

Une assemblée dont la puissance est illimitée est plus dangereuse que le peuple. Les hommes réunis en grand nombre ont des mouvements généreux. Ils sont presque toujours vaincus par la pitié ou ramenés par la justice; mais c'est qu'ils stipulent en leur propre nom. La foule peut sacrifier ses intérêts à ses émotions; mais les représentants d'un peuple ne sont pas autorisés à lui imposer un tel sacrifice. La violence d'un rassemblement populaire se combine en eux avec l'impassibilité d'un tribunal, et cette combinaison ne permet d'excès que celui de la rigueur. Ceux qu'on appelle *traîtres*, dans une assemblée, sont ordinairement ceux qui réclament des mesures *indulgentes*. Les hommes *implacables*, si quelquefois ils sont blâmés, ne sont jamais *suspects*.

Vainement compterait-on sur la force d'une majorité raisonnable, si cette majorité n'avait pas de garantie dans un pouvoir constitutionnel hors de l'assemblée! Une minorité bien unie, qui a l'avantage de l'attaque, qui effraie ou sé-

duit, argumente ou menace tour à tour, domine tôt ou tard la majorité. La violence réunit les hommes, parce qu'elle les aveugle sur tout ce qui n'est pas leur but général. La modération les divise, parce qu'elle laisse leur esprit ouvert à toutes les considérations partielles.

Conclura-t-on, de ce tableau, qu'il ne faut pas d'assemblées représentatives? Mais alors le peuple n'aura plus d'organes; le gouvernement, plus d'appui; le crédit public, plus de garantie. La nation s'isolera de son chef, les individus s'isoleront de la nation, dont rien ne constatera l'existence. Ce sont les assemblées représentatives qui, seules, introduisent la vie dans le corps politique. Cette vie a sans doute ses dangers, et nous n'en avons pas affaibli l'image. Mais, lorsque, pour s'en affranchir, les gouvernements veulent étouffer l'esprit national, et y suppléer par du mécanisme, ils apprennent à leurs dépens qu'il y a d'autres dangers contre lesquels l'esprit national est seul une défense et que le mécanisme le mieux combiné ne peut conjurer.

Il faut donc que les assemblées représentatives subsistent libres, imposantes, animées; mais il faut *que leurs écarts puissent être réprimés*. Or, *la force répressive* doit être placée au dehors. Les règles qu'une assemblée s'impose par sa volonté propre, sont illusoires et impuissantes. La même

majorité, qui consent à s'enchaîner par des formes, brise à son gré ces formes et reprend le pouvoir après l'avoir abdiqué.

Le *veto* royal, nécessaire pour les lois de détail, est insuffisant contre la tendance générale. Il irrite l'assemblée hostile, sans la désarmer.

La *dissolution* de cette assemblée est le remède unique.

Cette *dissolution* n'est point, comme on l'a dit, un outrage aux droits du peuple; c'est, au contraire, quand les élections sont libres, *un appel fait à ses droits en faveur de ses intérêts*. Le monarque est encore ici le protecteur du peuple, en même temps que de son trône. Je dis, *quand les élections sont libres;* car, quand elles ne sont pas libres, il n'y a point de système représentatif.

Entre une assemblée qui s'obstinerait à ne faire aucune loi, à ne pourvoir à aucun besoin, et un gouvernement qui n'aurait pas le droit de la dissoudre, quel moyen d'administration resterait-il? Or, quand un tel moyen ne se trouve pas dans l'organisation politique, les événements le placent dans la force. La force vient toujours à l'appui de la nécessité. Sans la faculté constitutionnelle de dissoudre les assemblées représentatives, leur inviolabilité sera toujours une chimère. Elles se-

ront frappées dans leur existence, parce qu'on ne pourrait *renouveler leurs éléments.*

La *dissolution* en offre le moyen; et, de toutes parts, elle tend à rétablir l'équilibre; car c'est aussi la seule voie par laquelle le monarque puisse connaître les vœux et les véritables intérêts du pays, quand le doute le plus grave s'élève dans son esprit sur la fidélité avec laquelle l'assemblée des députés prétend les exprimer.

N° 4. — *De la Disposition des forces de terre et de mer.*

Dans l'intérêt de la liberté, Montesquieu pense qu'il faut que l'armée soit *peuple*, et qu'elle ait le même esprit que le peuple; et, pour lui donner cet esprit, il propose que ceux qu'on emploie dans l'armée aient assez de bien pour répondre de leur conduite, et ne soient enrôlés que pour un an.

Ces deux conditions paraissent impossibles dans la pratique, du moins dans la situation du monde moderne et dans les états un peu étendus.

Une armée de propriétaires n'est possible que lorsqu'une nation est renfermée dans d'étroites limites. Alors les soldats de cette nation peuvent être obéissants, et cependant raisonner l'obéissance. Placés au sein de leur pays natal, dans leurs foyers, entre des gouvernants et des gou-

vernés qu'ils connaissent, leur intelligence entre pour quelque chose dans leur soumission.

Mais un vaste empire rend cette hypothèse absolument chimérique. Un vaste empire nécessite, dans les soldats, une subordination qui en fait des agents passifs et irréfléchis. Aussitôt qu'ils sont déplacés, ils perdent toutes les données antérieures qui pouvaient éclairer leur jugement. Dès qu'une armée se trouve en présence d'inconnus, de quelques éléments qu'elle se compose, elle n'est qu'une force qui peut indifféremment servir ou détruire.

En conséquence, les employer habituellement dans l'intérieur d'un pays, c'est exposer ce pays à tous les inconvénients dont une grande force militaire menace la liberté; et c'est ce qui a perdu tant de peuples libres.

Après ces premières réflexions sur l'armée proprement dite, voyons la manière dont la force armée, en général, doit être organisée; nous examinerons ensuite de qui elle doit dépendre.

La force armée a trois objets différents : le premier, c'est de repousser les étrangers;

Le second, c'est de réprimer les délits privés, commis dans l'intérieur;

Le troisième, c'est de réprimer les délits publics, c'est-à-dire de comprimer les troubles, les séditions.

1° S'agit-il de repousser les étrangers, il est tout naturel de placer les troupes destinées à atteindre ce but, le plus près de ces étrangers qu'il est possible, c'est-à-dire, sur les frontières. Car, nous n'avons nul besoin de défense contre l'ennemi, là où l'ennemi n'est pas.

Ainsi, la première classe de la force armée sera composée de soldats proprement dits, stationnaires sur les frontières ou dans leur voisinage, et qui assureront la défense extérieure. Elle sera distribuée en différents corps, soumise à des chefs sans relation entre eux, et placée de manière à pouvoir être réunie sous un seul, en cas d'attaque.

C'est ce que l'on appelle une *armée de ligne*.

2° S'agit-il de réprimer les délits privés, commis dans l'intérieur? La force destinée à cette répression doit être absolument différente de l'armée de ligne. Les Américains l'ont senti. Pas un soldat ne paraît sur leur vaste territoire, pour le maintien de l'ordre public; tout citoyen y doit assistance au magistrat dans l'exercice de ses fonctions.

Mais cette obligation a l'inconvénient d'imposer aux citoyens des devoirs odieux. Chez les peuples d'Europe, dans leurs cités populeuses, avec leurs relations multipliées, l'activité de leur vie, leurs affaires, leurs occupations, et leurs

plaisirs, l'exécution d'une loi pareille serait vexatoire ou plutôt impossible; chaque jour cent citoyens seraient arrêtés pour avoir refusé leur concours à l'arrestation d'un seul : il faut donc que des hommes salariés se chargent volontairement de ces tristes fonctions. C'est un malheur, sans doute, que de créer une classe d'hommes pour les vouer exclusivement à la poursuite de leurs semblables; mais ce mal est moins grand que de flétrir l'ame de tous les membres de la société, en les forçant à prêter leur assistance à des mesures dont, pour le plus souvent, ils ne peuvent apprécier la justice.

Cette partie de la force armée sera donc destinée au maintien de la police.

Elle n'aura pas les dangers d'un grand établissement militaire; elle sera disséminée sur toute l'étendue du territoire, car elle ne pourrait être réunie sur un seul point, sans laisser sur tous les autres les criminels impunis. Cette troupe saura elle-même quelle est sa destination. Accoutumée à poursuivre plutôt qu'à combattre, à surveiller plutôt qu'à conquérir, n'ayant jamais goûté l'ivresse de la victoire, le nom de ses chefs ne l'entraînera point au-delà de ses devoirs, et toutes les autorités de l'état seront sacrées pour elle.

On peut donner à cette seconde classe de la force armée tel nom que l'on voudra; en France,

elle s'appelle la *gendarmerie* ou le corps des *gendarmes*.

3° S'agira-t-il de comprimer les troubles, les séditions? La gendarmerie ne suffit pas, et il est inutile de recourir à la troupe de ligne. On peut former une autre armée, composée de propriétaires et de citoyens. Il faudrait qu'il y eût bien peu de moralité ou de bonheur parmi le peuple, si une telle force se montrait favorable à des rebelles, ou si elle répugnait à les ramener à l'obéissance légitime.

Le motif qui rend nécessaire une gendarmerie contre les délits privés, ne subsiste pas quand il s'agit de crimes publics. Ce qui est douloureux dans la répression du crime, ce n'est pas l'attaque, le combat, le péril; c'est l'espionnage, la poursuite, la nécessité d'être dix contre un, d'arrêter, de saisir même des coupables, quand ils sont sans armes. Mais, contre des désordres plus graves, des attroupements, des rebellions, les citoyens qui aimeront la constitution de leur pays (et tous l'aimeront, si leurs propriétés et leurs libertés sont garanties par elle), s'empresseront d'offrir leur secours.

Il y a plus : des citoyens ne sont jamais lents à défendre leur patrie, quand ils en ont une; ils accourent pour le maintien de leur indépendance au dehors, lorsqu'au dedans ils possèdent la li-

berté : quand ils restent immobiles, c'est qu'ils n'ont rien à perdre.

Sous cet autre rapport, cette force armée, composée de *propriétaires* et de *citoyens*, peut donc utilement se rallier à l'armée de ligne pour la défense du territoire.

Cette troisième classe de la force publique s'appelle partout *garde civique* ou *garde nationale*, parce qu'en effet elle ne peut être composée que de citoyens, et a pour but de protéger la nation à l'intérieur. Revenons maintenant à l'armée proprement dite.

L'armée étant une fois établie, à qui appartiendra le droit de la commander?

Elle ne doit point dépendre immédiatement du corps législatif, mais de la puissance exécutive; et cela par la nature de la chose, le fait de l'armée consistant plus en action qu'en délibération.

Il est dans la manière de penser des hommes que l'on fasse plus de cas du courage que de la timidité, de l'activité que de la prudence, de la force que des conseils. L'armée méprisera toujours un sénat et respectera ses officiers. Elle ne fera point de cas des ordres qui lui seront envoyés de la part d'un corps composé de gens qu'elle croira timides, et indignes par là de lui commander. Aussitôt donc que l'armée dépendra

uniquement du corps législatif, le gouvernement deviendra militaire.

Que si, dans le cas où l'armée est gouvernée par le corps législatif, des circonstances particulières empêchent le gouvernement de devenir militaire, on tombera dans d'autres inconvénients ; de deux choses l'une : ou il faudra que l'armée détruise le gouvernement, ou que le gouvernement affaiblisse l'armée. Et cet affaiblissement aura une cause bien fatale : il naîtra de la faiblesse même du gouvernement.

Le moyen d'empêcher ces tristes résultats est de remettre le commandement des forces de terre et de mer au dépositaire de la puissance exécutive, au prince.

Mais il est des restrictions à mettre à l'exercice du droit de commander les armées en personne.

Le prince, attaché à l'accomplissement de ses devoirs, ne doit pas faire, de ce commandement, son occupation principale. Bien d'autres points importants réclament d'autant plus sa surveillance, en temps de guerre, que la guerre produit toujours quelque dérangement dans le mécanisme et la marche des affaires ordinaires. S'il en abandonne la conduite, pour s'appliquer exclusivement aux soins qu'exige le commandement d'une armée ; s'il descend, en quelque sorte, du

trône (où toutes les branches de l'administration civile et militaire doivent être placées sous ses yeux), pour se livrer aux détails de l'une d'elles seulement, et n'être plus, pour ainsi dire, qu'un des agents secondaires de la puissance exécutive, au lieu d'en rester le chef suprême, la forme du gouvernement en pourra être choquée et ébranlée. L'armée, loin d'être un corps essentiellement obéissant et protecteur, pourra devenir une force tyrannique et oppressive; et peut-être verrait-on un gouvernement militaire absolu, le plus dangereux de tous pour celui qui l'exerce, le plus dur pour le peuple qui le souffre, substitué au gouvernement paternel, monarchique, et modéré.

Une autre considération puissante est celle-ci : le prince qui prend le commandement de l'armée, contracte envers elle une obligation incompatible, et, pour ainsi dire, contradictoire avec les devoirs dont il est tenu envers la société tout entière. S'il éprouve un revers, il se trouve dans la nécessité ou de compromettre gravement la sûreté de l'état, déjà trop en danger par son absence, au milieu même des triomphes et des succès les plus éclatants; ou de fuir honteusement, de sacrifier l'armée, et de faire peser sur lui le soupçon d'une indigne lâcheté.

En principe général, le chef d'une monarchie

bien constituée ne commande donc pas les armées en personne.

Il n'y a d'exception à cette règle, dont l'infraction peut avoir de si désastreuses conséquences, que dans le cas des imminents dangers; lorsque, par exemple, une partie du territoire est envahie par l'étranger. Alors le salut de la patrie est tout dans la victoire. Le corps de l'état est intéressé à secourir l'une de ses parties en péril. Il n'est pas un seul citoyen, pouvant porter les armes, qui ne doive se rallier sous les drapeaux et voler au combat. Le prince donc, par son exemple, pouvant soutenir le courage, exciter l'enthousiasme, empêcher les effets dangereux des rivalités entre les généraux, ne doit pas demeurer au loin spectateur inactif et impassible des ravages et de la ruine de ses provinces, ni, lâchement renfermé dans les murs de sa capitale, attendre que l'ennemi vienne le frapper sur son trône.

N° 5. — *De la Paix et de la Guerre.*

Le droit de paix et de guerre ne peut, dans une monarchie, être remis qu'au monarque. Un peuple gouverné monarchiquement est intéressé à ce que sa dignité soit en sûreté, et le seul moyen, pour conserver cette dignité, est de la confier au monarque, dont le nom du moins s'at-

tache ainsi à ce qui arrive de glorieux ou de honteux sous son règne.

Mais, dans ce gouvernement, la responsabilité du droit de paix et de guerre doit peser, comme pour tous les autres cas, sur les ministres; et ils peuvent être accusés pour avoir conseillé de déclarer la guerre, ou d'accepter la paix, si ces actes avaient le caractère d'une trahison envers l'état: et ce conseil est suffisamment attesté par la conservation de leurs places et la continuation de leurs services. De même qu'un ministre des finances, sous un roi constitutionnel, qui voudrait faire lever des impôts sans le concours du pouvoir législatif, serait punissable, comme répondant des actes inconstitutionnels qu'il aurait faits pour servir la volonté du prince.

Sous un gouvernement représentatif, dans lequel domine l'élément démocratique, et qui doit prendre alors le nom de république, le droit de paix et de guerre ne peut être confié qu'aux chambres nationales, car elles seules représentent la nation et peuvent déterminer ce qui convient le mieux à ses intérêts.

Dans une monarchie constitutionnelle, au contraire, où le monarque est le protecteur naturel de la société, lui seul a la connaissance suffisante des faits qui peuvent donner lieu à l'exercice du droit de paix et de guerre; cette connaissance

manque aux assemblées nationales; elles ne peuvent donc être juges de la nécessité d'un traité de paix ou d'une déclaration de guerre.

Quant aux règles qui déterminent la justice ou l'injustice des guerres, on ne saurait en tracer de positives. L'opinion publique ne se trompe presque jamais sur la légitimité des guerres que les gouvernements entreprennent : mais des maximes précises à cet égard sont impossibles à établir.

Dire qu'il faut s'en tenir à la guerre défensive, c'est ne rien dire. Il est facile au chef d'un état de réduire, par des menaces ou des préparatifs hostiles, son voisin à l'attaquer; et, dans ce cas, le coupable n'est pas l'agresseur, mais celui qui a forcé l'autre à chercher son salut dans l'agression. Ainsi la défensive peut n'être quelquefois qu'une adroite hypocrisie, et l'offensive devenir une précaution de défense légitime.

Interdire aux gouvernements de continuer les hostilités au-delà des frontières, est encore une précaution illusoire. Quand les ennemis nous ont attaqués gratuitement, et que nous les repoussons hors de nos limites, faudra-t-il, en nous arrêtant devant une ligne idéale, leur donner le temps de réparer leurs pertes et de recommencer leurs efforts?

La seule garantie possible contre les guerres

inutiles ou injustes, c'est l'énergie des assemblées représentatives.

C'est à elles et au sentiment national, qui doit les diriger, qu'il faut s'en remettre, soit pour appuyer le gouvernement, quand la guerre est juste, dût-elle être portée hors du territoire, dans le but de mettre l'ennemi hors d'état de nuire; soit pour contraindre ce même gouvernement à faire la paix, quand l'objet de la défense est atteint, et que la sécurité est assurée; et le seul moyen de l'y contraindre est de lui refuser l'argent nécessaire pour continuer la guerre.

Mais il faut mettre une limite au droit exclusif de faire la paix ou la guerre; cette limite consiste en ce que, dans aucun traité avec une puissance étrangère, aucune clause ne peut être insérée, qui influe sur la condition ou les droits des citoyens dans l'intérieur du royaume.

Les clauses des traités étant à la disposition du pouvoir exécutif, s'il pouvait rendre obligatoires, pour la nation, des clauses qui influeraient sur sa situation intérieure, nulle constitution ne pourrait subsister.

Un roi superstitieux traiterait avec un de ses voisins, pour supprimer la tolérance religieuse. Un roi ennemi de la liberté de la presse traiterait avec un autre, pour soumettre les écrivains aux plus oppressives restrictions. Toutes les ga-

ranties accordées par la loi fondamentale pourraient ainsi être retirées et anéanties, sans discussion et d'un trait de plume.

Cette limite, d'ailleurs, ne blesse en rien l'inviolabilité du monarque. Il demeure inviolable; mais nul ne peut le servir sur ce point, comme sur d'autres, au-delà des limites constitutionnelles, c'est-à-dire qu'un ministre qui, en vertu d'un traité, porterait atteinte à l'intégrité du territoire, à la liberté des cultes ou à celle de la presse, serait puni comme le ministre qui alléguerait la volonté royale pour l'exécution d'arrestations arbitraires, ou pour la levée d'impôts non consentis.

Si, dans une monarchie représentative, les traités de paix devaient être soumis aux chambres nationales, leur examen ne pourrait avoir pour objet de les rejeter ou de les admettre; mais seulement de déterminer si les ministres ont rempli leur devoir dans les négociations. Dans ce cas, la désapprobation du traité n'a de résultat que le renvoi ou l'accusation du ministre qui a mal servi son pays.

Il n'est pas difficile de concevoir combien cette faculté doit contenir les ministres avant la conclusion des traités.

N° 6. — *Des Règlements relatifs à l'exécution des lois.*

J'ai déjà dit, et je ne saurais trop répéter que la première de toutes les garanties qu'il soit possible d'établir en faveur des droits privés, des droits absolus que l'homme tient de la nature, est la séparation des pouvoirs sociaux. Le pouvoir qui forme la loi et celui qui l'exécute doivent être divisés, la loi et son exécution doivent être entièrement distinctes.

Ce doit être là le principe fondamental de toute constitution.

Sans doute la loi et son exécution sont étroitement liées; elles sont liées comme la conséquence l'est au principe. Mais elles sont distinctes comme le principe est distinct de sa conséquence.

La loi gouverne l'exécution; l'exécution fournit à la loi les lumières de l'expérience. Il y a donc entre elles le même rapport qu'entre la théorie et la pratique.

En un mot, la loi est le *droit*, l'exécution est le *fait*.

Mais, pour que le *fait*, qui est la *conséquence*, soit conforme au *droit*, qui est le *principe*, il faut que la loi soit sainement entendue de tous les fonctionnaires qui doivent concourir à cette

exécution et de tous les citoyens auxquels cette loi trace des devoirs.

De là certains actes, par lesquels la puissance exécutive doit se proposer de procurer l'exécution de la loi.

Ces actes se nomment *règlements d'administration publique*.

Les règlements d'administration publique sont donc des actes par lesquels le prince statue, par application d'une loi, d'une manière générale, dans des vues de prévoyance et pour l'avenir.

Ces actes tracent la prescription de ce qui, pour se conformer à la loi, doit être fait, par les citoyens et les fonctionnaires publics, dans un ordre de choses et sous des conditions déterminées.

Les règlements ressemblent aux lois, en ce qu'ils commandent à tous les citoyens, et que tous sont obligés de leur obéir.

Il est cependant quelques différences essentielles entre les lois proprement dites et les règlements.

1° La loi, qui doit être puisée dans la nature des choses, et dont l'objet est d'établir le meilleur ordre possible, est perpétuelle, au moins dans l'intention du législateur.

Les règlements d'administration publique,

dont l'unique objet est de procurer l'exécution de la loi, doivent s'accommoder aux lieux, aux circonstances, et varier comme elles. Car l'inexécution de la loi peut avoir des conséquences plus graves dans tel lieu que dans tel autre.

2° L'office des lois est de poser, dans chaque matière, les règles fondamentales, et de déterminer les formes essentielles de l'exercice des droits.

Les détails d'exécution, les précautions provisoires ou accidentelles, les objets instantanés ou variables; en un mot, toutes les choses qui sollicitent bien plus la surveillance de l'autorité qui administre, que l'intervention de la puissance législative qui institue ou qui crée, sont du ressort des règlements.

Les règlements sont des actes de magistrature; les lois sont des actes de souveraineté.

Les règlements ne peuvent donc ni créer des pouvoirs publics, ni autoriser des impôts, ni définir des crimes, ni établir des peines, ni préjudicier aux droits publics des citoyens, ni statuer en quoi que ce soit sur leurs droits privés, autrement que pour développer les principes dont la loi leur confie les conséquences.

3° Quant à la forme, ils diffèrent des lois, en ce qu'elle est tout-à-fait étrangère aux formes requises pour faire les lois, puisque l'autorité

dont ces règlements émanent n'est législative qu'avec la coopération des chambres nationales.

4° La surveillance de la puissance exécutive devant être continuelle, son devoir étant de se montrer, au même instant, partout où l'appellent les besoins de la société, cette puissance doit, même pour des règlements, agir avec une activité égale à celle du cours des événements.

Au contraire, de longues et profondes méditations doivent mûrir les délibérations de la puissance législative; et sa marche, déjà naturellement si lente, est encore retardée par l'appareil qui doit environner ses résolutions.

5° Il est à remarquer, enfin, que les règlements d'administration publique tombent sous la surveillance des chambres, et peuvent donner lieu à l'accusation et au jugement criminel des ministres, si ces règlements portent l'empreinte de la violation des lois existantes, ou s'ils attestent que le pouvoir exécutif a usurpé la puissance législative : ces actes sont alors considérés comme des faits de trahison dont se trouvent nécessairement responsables le ministre ou les ministres qui les ont contre-signés.

D'après ces divers caractères, il n'est pas difficile de voir que c'est au prince seul qu'il peut appartenir de faire les règlements d'administra-

tion publique. Tous les autres fonctionnaires de l'état doivent donc, en principe général, être exclus de l'exercice de cette prérogative : ce sont là des actes d'une trop haute importance, pour qu'on puisse les abandonner à des magistrats inférieurs; et l'on sent, d'ailleurs, qu'il ne doit y avoir, dans l'état, nulle personne plus propre à tracer ces règlements que la personne politique qui, prenant elle-même la part la plus active à la confection des lois, qui, les ayant long-temps et profondément méditées, en connaît nécessairement mieux l'esprit, en possède mieux l'intelligence, et qui, dans la plus haute sphère de l'administration, joignant les lumières de la pratique à la science de la théorie, doit mieux savoir quelles mesures il convient de prescrire, quelles directions il convient de donner, afin d'arriver à la régulière et paisible exécution de ces lois, son unique mobile et son but immuable.

Il est, toutefois, ici une distinction à poser. Les règlements, et surtout les règlements de police, sont de deux sortes : les uns intéressent la généralité des citoyens; les autres ne disposent que pour telle localité, telle division du territoire.

Les règlements *généraux* ne doivent et ne peuvent émaner que du prince : cela sort de la nature des choses.

Mais il est de sa sagesse de déléguer le droit de faire les règlements *locaux* et *particuliers*.

Les motifs de cette distinction sont faciles à saisir.

Le prince ne peut tout savoir, ni être partout; par conséquent, il ne lui est pas possible de pourvoir lui-même à toutes les menues occurrences qui surviennent en tous les endroits de l'empire, et qui requièrent, presque toujours, d'être réglées avec célérité. Il est donc sage, dans ce cas, de permettre à ses agents d'y pourvoir.

Mais les règlements ainsi portés ne doivent être que provisoires, en ce sens qu'ils sont naturellement soumis à la révision du prince et qu'il peut les révoquer ou les annuler.

Il en est, d'ailleurs, une raison bien sensible : c'est que chacun de ces actes pouvant donner lieu à l'application du principe de la responsabilité ministérielle, chacun des ministres doit nécessairement avoir le droit d'exercer un contrôle sévère sur tous les actes des agents qui leur sont subordonnés, afin d'éviter le contrôle plus élevé des chambres législatives, ou de se préparer à le subir.

Telle est donc aussi la limite des facultés du prince à cet égard, qu'il ne peut déléguer cette portion de ses hauts attributs que pour tous les

cas où les règlements qu'il s'agit de faire doivent être fondés sur quelques considérations particulières aux lieux auxquels ils sont destinés.

Dans tous les autres cas, le prince seul doit statuer.

Il faut, en outre, prémunir l'état contre un véritable danger.

Les lois ne doivent pas être faites de telle sorte que leur texte ne consiste qu'en quelques lignes, et confie à la puissance exécutive le soin de les développer par des règlements. Ce serait là un artifice du despotisme, une forme traîtresse qui tendrait à réduire les chambres législatives à de vains simulacres. C'est ce que, sous les dernières années du règne de Napoléon, on appelait des *bouts de loi*.

En toute matière, la loi doit énoncer, avec les principes, leurs principales conséquences; autrement, il y aurait confusion des deux grands pouvoirs sociaux, et destruction des garanties publiques.

Quelque détaillées, quelque minutieuses même que puissent être les dispositions de la loi, il restera toujours des cas imprévus par le texte, et qui seront à décider par l'analogie, par l'esprit de la loi, par tous les motifs tirés de la raison naturelle et de l'utilité publique; il y aura toujours, dans les matières d'administration sur-

tout, plusieurs manières différentes d'exécution; et une multitude de mesures omises par rapport au temps, au jour, aux heures, aux localités, et au choix spécial des agents d'exécution.

Voilà le domaine des règlements, des ordonnances, et même des actes des fonctionnaires chargés de l'application spéciale.

Les lois ne doivent donc abandonner, à la prudence de la puissance exécutive, que ce qui est dans les limites raisonnables de l'autorité règlementaire.

Il est enfin à remarquer que les règlements d'administration publique, quels qu'ils soient, et de quelque autorité qu'ils émanent, doivent être *publiés*, tout aussi bien que les lois qu'ils ont pour objet de faire exécuter. Si les ministres tenaient occultes ces décisions générales, il pourrait y avoir acception de personnes, exception de faveur ou de haine, subversion secrète de la constitution de l'état : la porte serait ouverte à tous les abus.

La publication éclaire les subordonnés, établit les avantages de l'uniformité, bannit la corruption, l'arbitraire, écarte le danger de voir la puissance exécutive usurper le domaine des lois, qu'elle doit toujours respecter avec un scrupule qui est la mesure de son dévouement aux intérêts généraux.

N° 7. — *De la Nomination à tous les emplois civils et militaires.*

Dès que le pouvoir exécutif est institué, et que, par une délégation générale, le soin de faire exécuter les lois lui a été confié, la raison indique que le pouvoir qui a constitué la société n'a plus rien à faire, du moins quant aux personnes.

Il ne peut appartenir, en effet, qu'à la puissance exécutive de chercher les moyens par lesquels elle accomplira ce haut mandat, et de choisir les hommes qui la seconderont dans cette vaste tâche.

Il est donc vrai de dire que les fonctionnaires de l'ordre civil et de l'ordre militaire ne sont autre chose que les auxiliaires des ministres, et par conséquent les agents, les délégués de la puissance exécutive, dans toutes les branches de l'administration d'un état.

Elle seule doit les choisir; et les motifs en sont évidents.

D'abord ils sont ses instruments; et l'on ne conçoit pas d'ouvrier qui puisse être privé, sans injustice, du droit de choisir, en toute liberté, les instruments avec le secours desquels il accomplira son travail.

Or, quelque nom qu'ils portent, et à quelques

degrés qu'ils soient placés sur l'échelle sociale, les fonctionnaires publics sont véritablement, je le répète, les bras et les mains de l'autorité centrale et suprême; il est évident que, sans eux, elle ne pourrait pourvoir à tous les besoins si divers et si multipliés de la société, dont la protection et le bonheur lui sont confiés.

Ensuite il est facile de comprendre que, pour arriver à la bonne exécution des lois, il faut que les agents employés par l'administration soient initiés à la pensée du gouvernement; il faut, de plus, qu'ils lui restent fidèles. Or, comment pourrait-on espérer ces résultats avec des auxiliaires que la puissance exécutive n'aurait pas le droit de choisir, et qu'elle n'aurait pas la faculté de révoquer.

Ces fonctionnaires, enfin, agissent, en tous les points de l'empire, sous la responsabilité de la puissance exécutive; ils peuvent l'engager, ils peuvent même la compromettre.

Il est donc indispensable au bon ordre de l'administration, et il est en même temps de toute justice que la puissance exécutive ait seule le droit de se choisir des organes prudents et fidèles.

Ainsi que nous venons de le voir, la faculté de choisir et *nommer* entraîne par elle-même la faculté de *révoquer;* et c'est, en effet, un principe incontestable que la puissance exécutive a le droit

de retirer ses pouvoirs à ceux qui les avaient reçus d'elle.

Il est cependant certaines fonctions à l'égard desquelles on doit restreindre le droit de la puissance exécutive : les garanties nécessaires à la société en imposent le devoir. Nous examinerons ce point, en traitant plus spécialement de l'autorité judiciaire. Ce n'est donc que vis-à-vis des fonctionnaires administratifs, proprement dits, que le prince doit jouir, dans toute sa plénitude, de la prérogative qui forme, en ce moment, l'objet de notre examen.

Ce n'est pas à dire, toutefois, que les lois de l'état ne puissent déterminer certaines règles pour l'exercice de cette haute prérogative. Il en est même quelques-unes que tout état bien organisé doit admettre.

Au premier rang sera celle relative à l'admission des étrangers dans les fonctions publiques.

Il est facile, en effet, de concevoir que la sûreté de l'état et son indépendance même peuvent être intéressées à ne remettre le soin de les protéger qu'entre les mains de nationaux, c'est-à-dire d'hommes intéressés à les maintenir et les défendre, et qui soient liés à la patrie par tous les nœuds qui attachent un citoyen à son pays.

Les étrangers ne doivent donc être admis à

l'exercice des fonctions publiques que lorsqu'ils ont donné, à l'état qui veut les employer, des gages d'intérêt et d'un dévouement véritable.

Au second rang peut être établie, comme règle, la maxime qui conseille de séparer les fonctions sacerdotales des fonctions civiles, et par conséquent, de ne confier aux ministres d'aucun culte aucune espèce de fonctions administratives quelconques.

Nous avons déjà suffisamment signalé ce danger.

Au troisième rang, celle qui doit empêcher de remettre dans les mêmes mains les emplois civils et les emplois militaires.

Voici, sur ce point, quelques réflexions principales.

Dans les républiques, il serait bien dangereux de faire, de la profession des armes, un état particulier, distinct de celui qui a les fonctions civiles. On ne prend les armes, dans la république, qu'en qualité de défenseur des lois et de la patrie : c'est parce que l'on est citoyen qu'on se fait, pour un temps, soldat. S'il y avait deux états distincts, on ferait sentir à celui qui, sous les armes, se croit citoyen, qu'il n'est que soldat.

Il faut donc les unir dans la république.

Dans les monarchies, les gens de guerre n'ont, d'ordinaire, pour objet que la gloire, ou du moins

l'honneur ou la fortune. On doit bien se garder de donner les emplois civils à des hommes pareils : il faut, au contraire, qu'ils soient contenus par les magistrats civils ; et que les mêmes gens n'aient pas, en même temps, la confiance du peuple et la force pour en abuser.

Voyez, dans une nation où la république se cache sous la forme de la monarchie, combien l'on craint un état particulier de gens de guerre, et comment le guerrier reste toujours citoyen ou même magistrat, afin que ces qualités soient un gage pour la patrie et qu'on ne l'oublie jamais.

Cette division des emplois civils et militaires est donc de la nature du gouvernement monarchique ; il faut les séparer.

Au quatrième rang, il est très utile encore d'établir certaines conditions de savoir et certain temps d'épreuve, afin de s'assurer de la capacité et de la moralité des hommes auxquels le pouvoir est confié.

Telle est, par exemple, la nécessité d'un certain âge, qui annonce de la maturité d'esprit ; la nécessité de passer par les grades inférieurs pour obtenir les premiers emplois militaires ; la nécessité de l'étude et de la connaissance générale des lois, avant d'être élevé aux fonctions de l'ordre judiciaire.

Tout cela (joint à d'autres dispositions analo-

gues) peut devenir l'objet des lois secondaires; le devoir de la puissance exécutive sera de s'y conformer rigoureusement.

Mais, un principe qui ne doit pas seulement trouver sa place dans les lois secondaires, mais bien dans la constitution même, c'est celui de l'égale admissibilité de tous les citoyens aux emplois publics.

Rien ne blesse et ne décourage plus, en effet, les citoyens, que le privilége et la partialité dans la distribution de ces sortes de faveurs; et le seul moyen de n'appeler à soi que des hommes dignes et capables est de ne mettre les emplois qu'à l'enchère des talents et des vertus.

Malheureusement l'expérience atteste que ce salutaire principe de l'admissibilité de tous les citoyens à tous les emplois, éprouve quelquefois des restrictions, ou, tout au moins, des interprétations qui la réduisent à une pure abstraction métaphysique.

Il est utile toutefois qu'il soit posé dans la constitution, afin de montrer qu'il y a des législateurs assez sages pour le vouloir en théorie, et qu'il peut y avoir des gouvernements assez justes pour le mettre en pratique.

Quelles que soient, au surplus, les règles établies, dans un état, pour la collation des places et des dignités, et quelque étendue que soit sa

prérogative à cet égard, il est à remarquer qu'elle a des limites indirectes et d'une autre nature que les lois.

En effet, si la puissance exécutive peut seule donner des places et des dignités, elle ne peut en payer les appointements sans les chambres nationales. Manquant l'argent, ce nerf de toutes choses, il y a prompte nécessité de retrancher les abus et de se tenir dans le cercle de l'utile et du possible.

Aussi est-ce avec une parfaite exactitude que de Lolme, dans son livre sur la *Constitution d'Angleterre* (t. I, p. 69), dit que la puissance royale, destituée du pouvoir des impôts, est un grand corps qui n'a point en soi le principe de son mouvement; et qu'il la compare à un vaisseau équipé, si l'on veut, complétement, mais auquel le parlement (c'est-à-dire les deux chambres législatives) peut, quand il veut, retirer les eaux et le mettre à sec, comme aussi le remettre à flot, en accordant des subsides.

N° 8. — *De la Liste civile.*

S'il est convenable et important que, pour toutes dépenses publiques, la puissance exécutive dépende de la nation par le vote obligé des chambres, et que celles-ci tiennent, en quelque sorte,

les cordons de la bourse, il n'est pas moins convenable et nécessaire que, pour ses dépenses personnelles et la tenue de sa maison, le prince soit affranchi de la nécessité d'attendre ses revenus annuels de la bonne volonté de ses sujets.

De là vient la création d'une *Liste Civile*.

On entend, par ces mots, la somme que l'état paie chaque année au roi pour sa dépense et celle de sa maison civile, et la jouissance des palais, châteaux, domaines et objets précieux, attribués au roi pour soutenir la splendeur de sa couronne.

Cette institution s'appuie sur deux ordres d'idées différents.

D'une part, tout fonctionnaire public doit être payé par l'état; or, le roi est le premier fonctionnaire, le chef suprême de la nation; il doit donc être environné d'un éclat qui réponde à l'importance, à la majesté de ses fonctions, et à la richesse du peuple qui le reconnaît pour souverain; il doit être enfin, quant à ses besoins, dans une complète indépendance.

D'autre part, la dilapidation des deniers publics est une cause de discrédit et de ruine; leur mauvais emploi peut détruire ou tout au moins contrarier les effets des meilleures institutions : il est donc toujours utile qu'une disposition constitutionnelle distingue les revenus pu-

blics, de ceux affectés à la couronne, et s'oppose à ce que les premiers soient livrés à la disposition arbitraire du monarque et de ses courtisans.

La création d'une liste civile est donc partout et tout à la fois un acte de justice et de respectueuse convenance envers le prince, et une garantie importante pour la fortune publique et privée.

De la définition de la *liste civile*, il résulte qu'elle se compose de deux choses entièrement distinctes :

1° De la somme votée pour la dépense annuelle du roi et de sa maison civile;

2° De la jouissance des objets mobiliers et immobiliers, formant la dotation de la couronne.

Sur tout cela, il est convenable que le vote se fasse par la première législature assemblée depuis l'avénement du roi, c'est-à-dire, dans cette sorte d'épanchement qui a lieu entre un roi et son premier parlement, afin que ce soit une chose stable durant tout le cours du règne du monarque, et qu'il lui soit plus facile de régler ses dépenses.

Il faut bien remarquer que, par l'affectation des palais, châteaux, domaines, et objets précieux, l'état ne doit point en perdre la propriété, et que la jouissance et l'administration seulement en doivent être remis au monarque. La conser-

vation de la fortune publique et l'intérêt des successeurs du prince exigent impérieusement cette mesure.

C'est aussi une mesure très sage que d'établir que cette dotation n'est point immuable, et qu'il est nécessaire de la renouveler à chaque avénement.

On conçoit, en effet, que, soit par le dépérissement (qui est l'inévitable condition de toutes les choses humaines), soit par toute autre cause, il serait possible que, d'un règne à l'autre, les palais, châteaux, et domaines affectés à la jouissance du roi, ne fussent plus en proportion avec les besoins de la splendeur du trône. Il est donc naturel de penser que la première législature qui suit l'avénement doit pouvoir apprécier les considérations nées des circonstances et capables d'influer sur la détermination des chambres, à l'égard des domaines de l'état qui doivent être affectés à la jouissance usufruitière du monarque.

Deux mesures spéciales sont encore conseillées par la prudence, quant à la dotation de la couronne :

C'est, 1° que les biens qui la composent doivent être déclarés inaliénables; 2° et qu'il soit établi qu'ils ne peuvent être acquis par prescription.

En perdant la jouissance et l'administration de cette portion de ses biens, l'état ne doit rien avoir

à craindre pour sa propriété même, et ces mesures la protégent de toutes parts.

C'est, enfin, une disposition très convenable que d'affranchir la dotation de la couronne de toute contribution publique, afin que rien ne puisse causer au monarque la plus petite contrariété, ou la moindre diminution dans ses revenus.

Telles doivent donc être, en somme, les prérogatives attribuées au monarque; et tout homme qui voudra en méditer l'importance reconnaîtra que, sous aucune autre forme de gouvernement, les rois ne peuvent être si grands, si riches, si puissants pour le bien, si honorés, si stables sur leurs trônes, qu'ils peuvent l'être sous le gouvernement constitutionnel représentatif, dont les principes qui précèdent forment en grande partie le tableau. Dans cet ordre de choses, en effet, le roi seul est une véritable *puissance;* il est armé de tous les moyens d'action, secondé par toutes les forces extérieures, pour le maintien des droits individuels et publics. Tous les autres établissements publics ne sont que des pouvoirs, c'est-à-dire, des autorités *de droit,* dépourvus légalement de force physique.

C'est donc l'état le plus désirable pour un prince véritablement animé de ces sentiments qui

fondent le bonheur des peuples, et font à jamais bénir la mémoire des rois.

§ III. — *De l'Organisation de l'autorité judiciaire.*

Il convient de bien reconnaître, d'abord, les éléments dont se compose l'autorité judiciaire; nous verrons ensuite de quelle manière elle doit s'exercer.

N° 1. — *Des Éléments de l'autorité judiciaire.*

L'autorité judiciaire se compose de deux éléments : la juridiction et le commandement.

Le mot *juridiction* est formé de ces deux autres : *jus* et *dicere*, dire droit.

Ainsi la loi confère une juridiction toutes les fois qu'elle donne le droit d'appliquer les lois générales aux cas particuliers, par des décisions dont elle règle la forme et qu'elle prend l'engagement de faire exécuter; ainsi l'action de la *juridiction* commence au moment où le juge prend connaissance de l'affaire qui lui est soumise, et finit à l'instant où il a définitivement prononcé. En un mot, le pouvoir juridictionnel est tout entier dans la faculté de connaître et de juger : de *connaître*, c'est-à-dire dans le droit d'ordonner tout ce qui est nécessaire pour éclairer la religion du magistrat; ce qui comprend la *vocation*,

ou, ce qui est la même chose, le droit d'appeler tous ceux dont l'assistance en cause peut être utile au bien de la justice ; de *juger*, c'est-à-dire de rendre une décision sur le cas particulier.

Mais que serait-ce qu'un jugement sans moyen d'exécution? Un simple conseil, toujours méprisé par celui dont il choquerait les intérêts.

Cette réflexion a frappé tous les législateurs, et tous ont joint le *commandement* à la *juridiction ;* et c'est, comme nous venons de le dire, cette union du commandement à la juridiction qui constitue l'autorité judiciaire.

Le mot *commandement*, pris dans une signification absolue, embrasse tous les genres de pouvoirs, et caractérise éminemment la souveraineté. Mais, appliqué aux autorités secondaires, il a une signification beaucoup plus restreinte.

Sous ce point de vue, le commandement judiciaire se divise en deux branches : la *coercition* et l'*exécution*.

La *coercition* consiste dans le droit qui appartient à tous les juges de punir, par des peines légères, telles qu'une amende peu considérable, ou un emprisonnement de peu de durée, les injures qui leur seraient faites dans l'exercice de leurs fonctions.

Tous les juges, quelque degré qu'ils occupent dans la hiérarchie judiciaire, doivent avoir ce

droit de coercition ; c'est le seul moyen de lever les obstacles qui pourraient s'opposer au paisible accomplissement de leurs fonctions.

Cette *coercition* n'est qu'une faible partie du commandement judiciaire. L'autre branche est beaucoup plus importante ; c'est le *commandement proprement dit.*

Mais, en s'unissant à la juridiction, ce commandement se tempère et se modifie, de manière qu'il n'a ni la même liberté dans ses mouvements, ni la même sphère d'activité que celui qui réside dans la main des principaux agents de l'ordre administratif.

Il était impossible d'assujettir à des règles invariables le pouvoir confié à ces agents administratifs, parce que, obligés de prévoir et de prévenir tout ce qui pourrait troubler l'ordre public, ils ne peuvent, le plus souvent, prendre conseil que des circonstances.

Mais il n'en est pas de même du commandement uni à la juridiction. Comme cette union n'est fondée que sur la nécessité d'assurer le règne de la loi, le juge ne peut commander qu'au nom de la loi, que dans les formes par elle établies, et pour l'exécution des ordres qu'elle l'autorise à donner. Mais le juge ne peut statuer que de deux manières : par des ordonnances, pour citer et faire comparaître devant lui ; par

des jugements, pour prescrire ou défendre, pour condamner ou absoudre.

Pour remplir le vœu de la loi et le but de cette institution, il suffit donc qu'au droit de juger soit unie une portion de la force publique, telle qu'elle puisse assurer l'exécution de tous les ordres, de toutes les ordonnances, de tous les jugements, en un mot, de tous les décrets de la justice; et, en effet, c'est à cette exécution que se borne le *commandement judiciaire*.

Ainsi, l'autorité judiciaire a deux parties très distinctes : la *juridiction* et le *commandement*. La juridiction est concentrée dans le double droit de connaître des procès et de les terminer par des jugements. Et, par son union avec la juridiction, le commandement se modifie de manière que tous ses mouvements sont réglés par la loi, et qu'il ne peut agir que pour faire exécuter les décrets de la justice.

N° 2. — *De l'Exercice de l'autorité judiciaire.*

La nature de l'autorité judiciaire étant désormais bien connue, il faut voir comment elle doit s'exercer dans un état.

Or, nous avons déjà vu, comme première base de tous les principes à cet égard, que le prince ne doit pas l'exercer par lui-même, et que le bon ordre de la société exige qu'il délègue son droit

à des juges qu'il choisira, et qui rendront la justice en son nom.

Il ne s'agit donc plus maintenant que de rechercher les conditions par l'accomplissement desquelles cette justice sera bien rendue.

Or, une longue expérience a démontré qu'au premier rang de ces conditions doivent être placés :

L'indépendance des juges;

Un recours ouvert contre leurs erreurs possibles;

La punition de leur forfaiture;

La création d'un ministère public auprès de tous les tribunaux;

La certitude de n'être jugé que par ses juges naturels;

En matière criminelle, un choix impartial des jurés;

La publicité de tous les débats judiciaires;

L'obligation de motiver les jugements;

La liberté de la défense;

La simplicité des formes judiciaires;

Enfin, l'uniformité de la jurisprudence et le plus petit nombre possible de juges.

Examinons séparément l'importance de chacune de ces garanties.

ART. I. — De l'Indépendance des juges.

Les fonctions judiciaires peuvent être déléguées de trois manières : en *commission*, en *charge*, ou en *titre d'office*.

Les *commissions* sont révocables à volonté.

Les *charges* ne confèrent, de même, que des fonctions temporaires; mais le temps en est déterminé par la loi, et, pendant sa durée, elles sont irrévocables.

Ceux qui sont pourvus en titre *d'office* sont inamovibles, et ne peuvent être destitués que pour *forfaiture*, préalablement et régulièrement jugée.

La première question qui se présente est de savoir auquel de ces trois modes est due la préférence?

La réponse est que chacun des trois est préférable aux deux autres, suivant la nature du gouvernement établi.

S'il est despotique, il ne doit et il ne peut y avoir que de simples commissions. En effet, dans cette espèce de gouvernement l'idée de l'inamovibilité, l'idée d'un droit quelconque ne peut pas se présenter à l'esprit. Pour assurer l'exercice de ce droit, pendant un temps plus ou moins long, il faudrait des garanties contre les caprices du

despote : ce qui choquerait la nature du gouvernement.

Dans les républiques, c'est la loi qui confère elle-même les pouvoirs; et il n'y a point d'autorité qui puisse détruire son ouvrage, par conséquent point de destitution arbitraire : d'un autre côté, si les fonctionnaires étaient inamovibles, l'habitude du pouvoir éveillerait leur ambition, et la liberté publique serait en danger.

Au contraire, dans les monarchies, où les plus hautes dignités sont encore à une distance incommensurable de la dignité suprême; où la loi de l'état élève, entre le prince et ses sujets, une barrière que les ambitions les plus audacieuses sont forcées de respecter, non-seulement la stabilité du gouvernement n'est pas menacée par l'inamovibilité des places, mais il est nécessaire que les offices de judicature jouissent de cette prérogative, et même c'est elle qui constitue principalement les monarchies tempérées.

S'il en était autrement, si la crainte des destitutions arbitraires planait sur les tribunaux, on pourrait craindre que le prince ne s'immisçât dans l'exercice de l'autorité judiciaire; car celui qui dispose des juges est facilement soupçonné de disposer des jugements.

A ce motif d'inquiétude s'en joindrait un autre.

Où il y a un prince, il y a une cour, c'est-à-dire des intrigues et des grands, que leur naissance, leurs dignités et leur service associent à l'exercice du pouvoir suprême ; et ils peuvent en abuser. Sans doute cette pensée est bien au-dessous d'eux, et les juges sont trop au-dessus de pareilles craintes ; mais l'opinion en sera effrayée, et l'on dira : Comment l'homme isolé, l'homme que rien ne recommande osera-t-il lutter contre un adversaire qui a dans sa main les destinées de celui auquel il demande justice? Et le juge lui-même, quelle serait sa position, si son existence pouvait être, à tous les instants, compromise par l'intrigue et par la calomnie! « Alors, « qui serait le sujet qui le respecterait, qui le « craindrait, qui lui obéirait? Au contraire, si « l'*état* est perpétuel, il s'assurera et commandera avec dignité; il fera tête aux méchants, « il prêtera l'épaule aux gens de bien, il vengera « les outrages des affligés, il résistera à la violence « des tyrans, sans peur, sans crainte, sans frayeur « qu'on le dépouille de son état, s'il n'a forfait (1). »

Ainsi, relativement à la durée des fonctions judiciaires, le principe est qu'elles doivent être conférées en *commissions*, c'est-à-dire révocables

(1) Bodin, *Républ.*, liv. 4, chap. 4.

à volonté, dans les gouvernements despotiques; en *charge*, c'est-à-dire temporaires, mais irrévocables durant tout le temps fixé par la loi, dans les républiques; en titre d'*offices*, c'est-à-dire à vie et irrévocables, dans les monarchies tempérées.

L'inamovibilité du juge est donc la première garantie de son indépendance.

Mais il est des voies indirectes par lesquelles l'arbitraire pourrait atteindre cette indépendance. La loi doit prendre soin de les fermer.

Par exemple, la puissance exécutive pourrait vouloir agrandir, ou restreindre l'étendue du territoire assigné à chaque juridiction;

Elle pourrait vouloir modifier le nombre des juges de chaque tribunal;

Elle pourrait vouloir diminuer le traitement sur lequel repose l'existence du juge et celle de sa famille;

Elle pourrait enfin vouloir négliger ou mépriser les conditions nécessaires pour l'éligibilité des juges.

Le législateur doit prévoir tous ces dangers, et poser des règles que la puissance exécutive ne pourra violer qu'en exposant la responsabilité ministérielle.

Car il ne suffirait pas que l'inamovibilité des juges fût certaine, il faut aussi que leurs fonctions ne puissent subir aucune altération.

Si le prince peut diminuer les avantages, les prérogatives, la considération attachée à une fonction publique, il met ceux qui ne la remplissent qu'à cause de ces avantages, dans la nécessité de suivre ses volontés; et il peut indirectement obtenir ce qu'il ne pourrait demander ouvertement. Car la dépendance dans laquelle la crainte de perdre sa place arbitrairement tient un juge, n'est pas plus grande que celle dans laquelle le tient la possibilité de se voir retirer les prérogatives qui lui ont fait rechercher son emploi, et qui le récompensent de son zèle et de ses travaux. Un juge, laissé dans l'incertitude de ce que sa place va devenir, ne peut, à moins d'une force de caractère bien rare, avoir la même indépendance que celui dont les avantages sont assurés.

Par le même motif, chaque magistrat doit être libre de refuser les avancements ou les déplacements qui lui sont offerts : alors même qu'on voudrait le placer dans un poste plus honorable et plus lucratif, il peut redouter de rompre ses liaisons, ses habitudes, de s'éloigner de ses biens, de ses amis, de sa famille, d'un pays qu'il aime. Sa volonté doit donc être tout-à-fait libre.

La loi seule doit avoir la puissance de lui imposer des sacrifices.

Il est un pays où le scrupule à cet égard a été

poussé au point qu'on a révoqué en doute s'il fallait que le prince pût donner de l'avancement extraordinaire à un juge, en cas de vacance d'une place plus élevée; on prétendit que l'usage ayant établi l'avancement d'après l'ancienneté, c'était une atteinte aux prérogatives de l'office que de faire passer un juge à la présidence avant celui qui le précédait dans l'ordre du tableau. On craignit pour l'indépendance des juges, et l'on dit que celui même qui était inaccessible à la crainte de perdre sa place, pourrait être influencé par le désir de se concilier la faveur pour le cas d'un avancement.

Nous ne croyons pas nécessaire ni même utile cet excès de précaution, peu flatteur pour le caractère des magistrats. Si le juge est susceptible d'être gagné ou corrompu, il est mille autres moyens impossibles à prévenir et qui tendraient à la même fin : on ne peut empêcher un juge de se démettre de sa place; et si l'espoir éloigné de l'avancement peut opérer sur sa conscience, l'offre d'un emploi plus avantageux, au lieu de son office, aura le même effet; une pension, des avantages à ses enfants, à ses proches parents, à ses amis; une distinction honorifique, l'influence de l'amour, de la vanité, de l'ambition, de l'avarice, pourront ébranler de même son impartialité; et, à moins d'astreindre les juges à une vie monas-

tique, de les séquestrer de la société civile, on ne peut les soustraire aux tentations qui leur seront peut-être offertes.

D'ailleurs, l'avancement dans l'ordre du tableau favorise singulièrement la paresse et l'indolence, tandis que l'émulation excite sans cesse le zèle de ceux qui, voyant dans un avancement possible, la récompense de leur savoir et de leurs veilles, cherchent à se rendre de plus en plus dignes des hautes fonctions qui leur sont confiées.

Mais on peut ajouter que, pour assurer l'indépendance des juges, il faut leur donner des appointements considérables. Règle générale : Attachez aux fonctions publiques des salaires qui entourent de considération ceux qui les occupent, ou rendez-les tout-à-fait gratuites.

Or, les fonctions de juges, qui ne sont point en évidence, et qui n'ont point à espérer de gloire proprement dite, ne sont pas de nature à être exercées gratuitement; elles exigent l'emploi de tout le temps de celui qui en est revêtu; sa vie tout entière doit être consacrée à l'étude, à la méditation, et à l'accomplissement de ses devoirs. Il faut donc le payer largement, car toute fonction qui a besoin d'un salaire est méprisée, si ce salaire est très modique.

Art. II. — D'un Recours ouvert contre les erreurs des juges.

Les tribunaux peuvent exercer le pouvoir de juger (ou, ce qu'on appelle juridiction), comme autorités inférieures ou supérieures, suivant que les décisions des uns sont ou ne sont pas susceptibles d'être révisées ou réformées par les autres.

Ce sont ces rapports d'infériorité ou de supériorité qui forment ce qu'on appelle un *degré de juridiction*, ou en d'autres termes *un ressort de justice*.

Ainsi, l'on dit qu'un tribunal peut connaître d'une affaire en premier ou en dernier *ressort*, ou, ce qui est encore la même chose, en première ou en deuxième *instance*, pour exprimer qu'il en est saisi en premier ou en second *degré de juridiction*, autrement comme tribunal *inférieur* ou *supérieur*.

Il y aurait donc autant de degrés de juridiction, qu'il existerait de différents tribunaux dans lesquels on pourrait plaider successivement pour la même affaire.

Chez tous les peuples civilisés, le recours d'un juge inférieur à un juge supérieur a été autorisé comme le moyen le plus sûr d'arriver à une exacte justice. C'est donc une institution que l'expérience des siècles justifie.

Tout homme, en effet, est sujet à l'erreur, et

les juges n'en sont pas plus exempts que les autres hommes.

Il y a plus : l'espèce humaine est ainsi faite qu'au milieu d'hommes probes et justes, il y a des gens injustes et méchants ; et les juges peuvent encore être de ce nombre.

Soumettre les jugements à la révision d'un juge supérieur, c'est donc préserver les citoyens de l'erreur ou de l'iniquité possible des premiers juges, c'est leur donner une garantie que les premiers jugements seront rendus avec une plus scrupuleuse attention.

En effet, le juge du premier degré, craignant la censure du juge du degré supérieur, apporte plus de soin dans l'instruction et le jugement des procès ; de son côté, le juge supérieur, voyant dans le recours exercé devant lui une espèce de dénonciation contre le premier juge, examine, avec un respect pour ainsi dire religieux, l'affaire déjà jugée, et qui, devant lui, ne présente plus que des faits simples sur lesquels la décision peut, en conséquence, être portée d'une manière plus parfaite.

Qui ne reconnaîtrait pas, d'ailleurs, que les premiers juges, nécessairement plus rapprochés des justiciables, peuvent avoir des motifs d'intérêt, de préférence, de haine peut-être? Interdire le recours, ce serait livrer sans retour les citoyens

aux effets que ces motifs pourraient produire. Le juge supérieur, plus éloigné qu'eux, échappe plus aisément à la séduction et à toutes les passions qui peuvent s'être agitées autour du premier juge.

Enfin, comme sauve-garde de l'honneur et de la propriété, la justice distributive est, sans contredit, le premier besoin des peuples. Il suffit donc que ce recours soit un moyen de plus de s'assurer qu'elle sera rendue, pour que cette forme de procéder soit adoptée.

Ce recours porte le nom particulier d'*appel*.

L'*appel* est donc un recours exercé pour déférer à une justice supérieure les erreurs d'une justice subordonnée.

Mais il est rigoureusement possible que les torts que nous fait le jugement soient le fruit de la prévarication du juge, il est même également possible qu'il refuse tout-à-fait de nous rendre la justice qu'il est cependant chargé de distribuer à chaque citoyen : il faut que, dans ces deux cas, les lois offrent des moyens de faire réparer le dommage.

Art. III. — De la Prévarication.

On entend principalement, par le mot *prévarication*, l'infraction des officiers de justice à leurs devoirs.

Il est des prévarications de plusieurs sortes et qui ont différentes causes : l'intérêt, l'ignorance, et la partialité, n'en font malheureusement que trop naître.

Une des prévarications les plus odieuses et les plus basses pour un juge, c'est de mettre à contribution la sollicitude du plaideur, de tirer de lui, par des moyens directs ou indirects, de l'argent ou des présents.

Les mains d'un juge doivent être pures comme ses intentions. Et qu'a-t-il besoin d'être riche? La simplicité, la modestie sont les plus beaux ornements de l'équité; moins il est opulent, plus il est noble à lui d'être incorruptible : ne fût-ce que pour ne pas paraître avoir jamais cédé aux sollicitations de la fortune, il devrait mettre son orgueil dans les dehors de la médiocrité.

Le riche, le pauvre, doivent trouver chez lui le même accès; et, s'il lui était permis de prêter à l'un plus d'attention qu'à l'autre, ce serait en faveur de celui qui semble avoir plus besoin de réussir dans ses demandes; mais la véritable justice consiste à fermer les yeux devant les apparences, et à n'écouter, à ne voir que la question portée devant son tribunal, sans faire acception d'aucune des parties.

Si, comme s'accordent à le dire tous les cri-

minalistes, un juge est coupable lorsqu'il absout un accusé par intérêt, combien ne l'est-il pas lorsque, par le même motif, il donne à l'un ce qui appartient à l'autre.

Mais sa prévarication est bien plus révoltante, et ne peut pas être assez punie, lorsqu'il se laisse subjuguer par les présents ou l'espoir de récompenses, pour tourmenter un innocent ou pour aggraver, envers un coupable, les peines prononcées par la loi.

La prévarication du juge doit donc être elle-même réprimée, soit par des peines pécuniaires, soit par des peines personnelles et par la privation de son emploi, s'il y a lieu.

C'est la seule garantie de fait qu'il soit possible d'opposer à cette espèce de délit.

Art. IV. — Du Déni de justice.

Le *déni de justice* est le refus que fait un juge de rendre la justice, quand elle lui est demandée.

Ne pas rendre la justice quand elle est due, c'est en quelque sorte commettre une injustice ; c'est du moins trahir un de ses devoirs les plus essentiels : c'est manquer à ses concitoyens, et tromper la bonne foi du souverain, qui se repose, sur les juges qu'il a choisis, de l'exercice de la

portion la plus noble de son autorité, celle de rendre la justice.

On voit qu'il s'agit ici d'une autre espèce de prévarication, également coupable, et contre laquelle il est indispensable d'adopter un remède.

Dans celle-ci, comme dans les autres, où le juge a violé, méconnu, ou négligé les devoirs de son ministère, on peut considérer que l'acte du juge est un fait personnel, dont il doit la réparation, non comme juge, mais comme homme; qu'en abusant de ses fonctions, il a perdu son caractère; qu'il a donné contre lui-même une *action* individuelle; et que la loi peut le dépouiller momentanément de sa dignité, pour le livrer à la poursuite des parties lésées et à toute l'animadversion de la justice.

C'est ainsi qu'ont fait les nations les plus éclairées.

Art. V. — Du Ministère public.

La société peut éprouver le besoin de soumettre, à la décision des juges, des difficultés qui ne la concernent qu'en général, sans intéresser directement un individu.

Elle peut éprouver le besoin, soit de défendre les biens qui forment le patrimoine de l'état, soit de maintenir l'ordre public, menacé ou lésé

par des crimes plus ou moins graves, soit de faire cesser des troubles moins sérieux qui dérangent la société.

Elle peut éprouver le besoin de prêter son appui secourable à ceux des citoyens dont la faiblesse réclame une protection spéciale, ou d'empêcher qu'on ne compromette les intérêts des établissements publics qui tiennent à l'ensemble de cette société.

Dans tous ces cas, elle doit se constituer partie et veillêr au maintien comme à l'application des lois. Mais la société tout entière ne peut agir; elle est obligée de se faire suppléer. Lors donc que la société entière peut avoir des droits à réclamer, elle se fait représenter devant le juge, et c'est là l'origine d'une magistrature connue sous le nom de *ministère public*.

Il n'est pas difficile de comprendre que l'établissement d'une *partie publique*, c'est-à-dire, d'un fonctionnaire obligé, par le titre de sa charge, de veiller sur les actions de tous les citoyens dans leur rapport avec les lois, de dénoncer aux tribunaux tout ce qui pourrait troubler l'harmonie sociale, et d'appeler l'attention des juges et la vengeance des lois sur tous les crimes, même sur les moindres délits, il est évident, dis-je, que cet établissement est un des plus grands

pas que les hommes aient faits vers la civilisation; et cette institution appartient aux temps modernes: elle est due à la France.

Nos ancêtres ont senti que la société doit décharger les juges, proprement dits, du soin de veiller au maintien de ses droits; la justice devant être neutre et ne devant s'occuper que des difficultés qui lui sont actuellement soumises, les droits de l'état auraient pu être négligés; les individus eux-mêmes auraient pu être sacrifiés à ce qu'on croit, souvent à tort, convenir à cette société : ces motifs ont déterminé à confier ses intérêts à des fonctionnaires exclusivement voués à leur défense.

Leur devoir est donc, en effet, de les défendre et de prêter en même temps leur appui à ceux que la société protége elle-même d'une manière spéciale. Ils doivent faire, enfin, pour la société, ce que les avocats sont tenus de faire pour les individus dont ils défendent les causes.

La société peut être intéressée, d'une manière plus ou moins directe, et cette différence doit avoir de l'influence sur les rapports du ministère public avec l'ordre judiciaire.

Si la sûreté publique est troublée ou menacée, si la tranquillité générale est mise en danger, si la vie, l'honneur, les biens des citoyens sont exposés, si les droits les plus chers, ceux qui ont

engagé les hommes à se réunir en société, ont été violés, la société est lésée directement; elle a, non-seulement le droit, mais l'obligation de s'armer du glaive vengeur de la justice contre celui dont l'attentat ébranle les fondements de la félicité publique; car la nation entière doit garantir la jouissance paisible que la loi accorde, et l'organe de cette nation, le ministère public, doit déployer toute son activité, et rechercher ce qui peut servir à établir ou apprécier le fait, découvrir le coupable et le livrer à toute la rigueur des lois.

Ce n'est pas seulement aux crimes contre l'ordre public, que la société est directement intéressée; chaque nation a des droits, des biens, des revenus, qu'elle possède comme tout particulier; elle peut, de même qu'un citoyen, avoir des obligations à remplir ou à réclamer, des procès à soutenir, soit en implorant l'appui de la justice, soit en défendant à des demandes injustes. C'est encore au ministère public à la représenter, et à veiller aux intérêts généraux. Les causes qui intéressent le domaine de l'état ou le fisc sont donc une autre branche des attributions nécessaires du ministère public, et c'est au nom de la société entière qu'elles doivent être exercées devant les tribunaux.

Indépendamment de cet intérêt direct, il im-

porte également à la société que la justice soit bien administrée. Tout jugement rendu contre les lois est une atteinte portée à la sécurité générale et aux garanties que présente la réunion sociale. Plus la violation est manifeste, et plus elle blesse les droits de la nation. Cet abus devient encore plus sensible, lorsqu'il s'agit des droits des personnes ou des corporations qui jouissent d'une protection spéciale de l'état; c'est surtout alors que la société peut et doit intervenir pour le maintien de ce qu'elle assure plus spécialement.

Il peut souvent être utile que la société elle-même présente au juge des considérations d'une nature plus élevée que celles qui sont à la portée des individus; elle peut vouloir expliquer le but, le sens, et les conséquences d'une loi; elle peut avoir à procurer des éclaircissements cachés ou négligés par les parties, et cependant importants pour le bien public : c'est alors au ministère pubic à se rendre, auprès du juge, l'interprète de la société même.

Tels sont donc les principaux caractères de cette grande fonction publique.

Reste à examiner la question de savoir si ceux qui la remplissent doivent être inamovibles et indépendants.

La solution nous semble facile : organes de la

société civile, et par conséquent du prince qui la représente en tout et partout, ce n'est qu'en son nom et selon ses intentions que ces fonctionnaires doivent parler; impartiaux envers les individus, ils ne peuvent quitter la route qui leur est indiquée, pour s'abandonner à leurs opinions particulières; leur conduite leur est tracée par leurs instructions. Ils sont libres de s'y refuser et de quitter leurs places, plutôt que de rien faire qui soit opposé à leur conscience; mais ils ne peuvent s'écarter de ces instructions. Le ministère public doit donc demander au juge l'application de la loi, dans le sens qui lui a été indiqué par le ministre de la justice, agent suprême du prince en cette partie.

Il est enfin à remarquer que le ministère public ne doit point se soustraire aux décisions de la justice. Il doit leur obéir, comme le simple citoyen.

Sans doute aussi le ministère public doit s'efforcer de fournir aux juges toutes les lumières qu'il croit propres à les éclairer; mais c'est là le seul genre d'influence qu'il puisse exercer sur leur détermination; et, en aucune manière, il n'a le droit de dicter leurs jugements.

Si son opinion pouvait enchaîner la sentence; si le juge ne conservait pas la faculté d'adopter ou de rejeter ce que le ministère public aurait

requis, l'indépendance des tribunaux serait détruite, et la justice serait, de fait, à la disposition arbitraire du pouvoir : les droits privés et publics perdraient leurs garanties.

C'est pour éviter ces résultats, que partout où l'institution du ministère public a été adoptée, les juges conservent toute leur indépendance et leur impartialité.

ART. VI.—De la Certitude d'être jugé par ses juges naturels.

Lorsque, pourvoyant aux détails d'une bonne administration de la justice, le législateur a établi, dans toute l'étendue de l'empire, le nombre de tribunaux nécessaire à la prompte distribution de la justice, et lorsque le prince, exécutant le vœu de la loi, a composé ces tribunaux de magistrats qu'il a choisis et institués, chaque citoyen connaît dorénavant ses juges ; il sait désormais à quelle autorité se trouvent remis et le glaive qui punit les coupables et la balance dans laquelle se pèseront la bonne et la mauvaise foi des transactions particulières. Vivant près d'eux, et quelquefois sous leurs regards, pour ainsi dire, le citoyen s'accoutume à l'exercice de leur pouvoir, et souvent aussi ne tarde pas à se pénétrer de l'estime et de la vénération que leurs vertus peuvent mériter. Ce sont eux qu'il craint ; c'est en eux aussi qu'il espère.

C'est donc par une série d'idées faciles à concevoir, que chacun arrive à regarder les juges que lui ont donnés la loi et le prince, comme les seuls auxquels il puisse recourir, comme les seuls dont la protection ou la sévérité puissent s'étendre sur lui : ce sont, en quelque sorte, des magistrats qu'il tient de la nature ; il les appelle *ses juges naturels*.

Faudra-t-il se présenter au loin devant des juges qui lui seront tout-à-fait étrangers ? Il sera pour long-temps éloigné du siége de ses affaires, et sa fortune pourra s'épuiser en frais de voyage et de séjour lointain. Arrachée, arbitrairement peut-être, du milieu de ceux qui peuvent répondre de la pureté de sa vie, l'innocence elle-même ne pourra se défendre de quelque terreur à l'apparition de juges improvisés, dont elle ne connaît ni l'impartialité, ni l'indépendance.

Ces réflexions, et quelques autres encore, ont donc fait penser que ce serait, en quelque sorte, infliger une peine à un citoyen, que de le priver du bénéfice de ses juges naturels.

Les législateurs humains et sages ont donc toujours établi en principe la *défense de distraire qui que ce soit de ses juges naturels*.

Mais si l'observation de cette règle fondamentale est utile en matière civile, à combien plus forte raison n'est-elle pas nécessaire en matière cri-

minelle ! C'est là surtout qu'il faut dire : *Point de commissions, point de tribunaux extraordinaires!*

Le prince qui substitue des juges forcés aux organes ordinaires de la loi, annonce le dessein de satisfaire ses vengeances ; et la seule différence qu'on puisse apercevoir entre les commissaires qu'on nomme et des assassins, c'est que les premiers se chargent d'infliger la mort, en la faisant précéder de la cérémonie d'une sentence, quand les derniers la donnent eux-mêmes et sur-le-champ.

Entre les mains des tyrans, c'est une arme infaillible pour se défaire des hommes qui les effarouchent.

Ces tribunaux extraordinaires servent également d'auxiliaires aux révolutions ; ils en deviennent comme le sceau, lorsqu'ils n'en ont pas été le principal levier ; et c'est encore une arme qu'on emploie pour frapper plus sûrement le parti vaincu.

Sous quelque couleur qu'on les présente, quelque nom qu'on leur donne, sous quelque prétexte qu'on les institue, on doit les regarder comme des tribunaux de sang ; ils déshonorent le prince qui s'en sert ; ils souilleraient la révolution entreprise pour la plus juste des causes.

La seule doctrine d'un tel tribunal est d'accomplir l'objet pour lequel il est établi.

N'attendez de lui ni pitié, ni humanité, ni sentiment de justice; ne vous reposez pas même avec confiance sur le caractère qu'ont pu montrer jusque-là les individus qui le composent.

Tout homme assez lâche pour accepter une mission qui le mettra dans le cas de punir des actions qui ne sont réputées crimes que parce qu'elles déplaisent à un tyran ou à une faction, fait le sacrifice de son honneur, et dès ce jour il est acquis à l'injustice.

Sa cruauté est la conséquence de son odieux ministère; une fois engagé, il ne peut plus reculer; la loi ou l'ordre barbare qui punit un mot, une pensée, est là; et il faut qu'il l'applique, s'il ne veut encourir la disgrâce et toute la fureur de son parti ou de son maître.

Devant ces tribunaux, les vertus, la probité, les services rendus à la patrie, soit dans les camps, soit dans les conseils, ne sont ni des considérations, ni des titres de faveur ou d'indulgence; ces titres, au contraire, irritent des juges que leur mission a dégradés; la puissance qui les soudoie leur a désigné les victimes, ils ont juré d'obéir, il ne leur reste qu'à frapper....

Voilà, nous le répétons, toute la doctrine des tribunaux d'exception.

Quant à leur manière de procéder, elle est ordinairement bien simple. Pour juger les malheu-

reux qu'on leur livre, ils foulent aux pieds toutes les formes établies pour la défense des accusés ordinaires. Ils sentent qu'il y a, dans les formes, quelque chose d'imposant et de précis qui force les juges à se respecter eux-mêmes, et à suivre une marche équitable et régulière.

Ce n'est pas là leur but : ils y veulent marcher promptement et sans entraves ; il semble qu'ils ont eux-mêmes horreur de la mission qu'ils ont reçue, et qu'ils soient pressés de s'en décharger en l'accomplissant.

Mais les formes sont une garantie, une sauvegarde : l'abréviation des formes est la diminution ou la perte de cette sauve-garde ; l'abréviation des formes est donc une peine ; et pourquoi l'infliger à un simple accusé ? Pourquoi le priver, sur un simple soupçon, du bénéfice commun à tous les membres de l'état social ?

Avant de reconnaître tels ou tels pour brigands, assassins, conspirateurs, ne faut-il pas vérifier les faits ? Or, que sont les formes, sinon les meilleurs moyens de constater les faits ? S'il en existe de meilleurs ou de plus courts, qu'on les prenne ; mais qu'on les prenne alors pour toutes les causes. Pourquoi y aurait-il une classe de faits sur lesquels on observerait des lenteurs superflues, ou bien une autre classe sur laquelle on déciderait avec une précipitation dangereuse ? Le

dilemme est clair. Si la précipitation n'est pas dangereuse, les lenteurs sont superflues; si les lenteurs ne sont pas superflues, la précipitation est dangereuse. Ne dirait-on pas qu'on peut distinguer, à des signes extérieurs et infaillibles, avant le jugement, les hommes innocents et les hommes coupables; ceux qui doivent jouir de la prérogative des formes, et ceux qui doivent en être privés? C'est parce que ces signes n'existent pas, que les formes sont indispensables; c'est parce que les formes ont paru l'unique moyen pour discerner l'innocent du coupable, que tous les peuples libres et humains en ont réclamé l'institution. Quelque imparfaites que soient les formes, elles ont une faculté protectrice qu'on ne leur ravit qu'en les détruisant; elles sont les ennemies nées, les adversaires inflexibles de la tyrannie populaire ou autre.

Et voilà pourquoi les tribunaux d'exception s'en affranchissent!

Quant à la composition de ces tribunaux, il n'est que trop vrai, et l'histoire de tous les peuples l'atteste, que lorsque les princes ou les factions veulent des assassins, ils en trouvent.... comme ils trouvent des juges lorsqu'on a besoin d'environner de certaines formes les vengeances qu'on a dessein d'exercer.

Si c'est un souverain qui veut employer leur

secours, de l'or, un peu de faveur, l'exercice de quelque pouvoir, voilà le prix pour lequel des ames viles abjurent tout sentiment d'humanité, et se chargent d'attirer sur leurs têtes le blâme dont le prince qui achète leurs services ne pourra, quoi qu'il fasse, manquer de se couvrir.

Si de tels satellites sont demandés, pendant les révolutions, pour favoriser le triomphe d'un parti, ce parti renferme toujours d'autres hommes passionnés qui trouvent, dans la haine de leurs cœurs, des motifs pour se charger de cet odieux ministère.

La composition des commissions spéciales ou temporaires n'embarrasse donc jamais les gouvernements tyranniques.

Mais aussi quel tableau frappe les regards, si l'on considère la destinée commune de ces juges d'exception !

Le despote s'en sert comme de vils instruments qu'il brise, dès l'instant où il cesse d'en avoir besoin. L'iniquité de leurs jugements a révolté les esprits; et si le prince conserve quelque sentiment de pudeur, il se hâte de les repousser et de les sacrifier à la haine nationale.

Dans les révolutions, les membres des tribunaux qui ont servi d'arme à une faction pour commettre ses fureurs, ont une autre destinée et plus prompte et plus terrible encore. Leur pou-

voir cesse avec la révolution, et alors commence leur supplice. C'est désormais sur eux que le parti vainqueur dirige ses coups.

Quelquefois même cette justice terrible n'attend pas, pour s'exercer, que le pouvoir échappe des mains qui en faisaient un si funeste usage; l'horreur qu'ils inspirent aux ames honnêtes leur apparaît dans toute sa sévérité, et pour eux commence alors ce combat intérieur auquel expose l'engagement avec le crime; et le remords ronge ces hommes qui se sont d'eux-mêmes placés hors de la société par leurs forfaits judiciaires.

Art. VII. — Du Jury en matière criminelle.

Si la composition de l'ordre judiciaire mérite toute l'attention du législateur, il en est surtout une partie qui peut être regardée comme le palladium de la liberté individuelle et de la félicité publique : c'est l'institution du jury, en matière criminelle.

Jetons un coup d'œil sur les motifs qui l'ont fait adopter par les nations libres et civilisées.

Ce n'est point par des règles fixes qu'on peut établir la conviction, et un législateur s'efforcerait en vain d'assujettir à des préceptes ce qui est indépendant même de la volonté de celui dont on exigerait l'obéissance. On ne commande point à son jugement, on ne fait point violence à ce

sentiment inné, le plus bel ornement de la nature humaine; on n'impose la persuasion et la foi, ni par l'autorité du souverain, ni même par la crainte du supplice : le despote le plus absolu ne peut parvenir à faire croire ce qui est douteux ou faux. Tous les esprits, d'ailleurs, ne sont pas également faciles à convaincre ; tous n'ont pas la même défiance ; mais il est impossible de faire croire ou douter à volonté : c'est ce que chacun sent, et ce que les persécutions pour cause d'opinion ont démontré.

Ainsi, en dernière analyse, la conviction intime est indépendante de la loi, et ne peut résider que dans la conscience du juge.

Il est aussi peu du ressort du législateur de statuer sur la force des preuves qui, sur tout objet, dépend des lois physiques et morales de la nature ; il peut sanctionner des préceptes ; mais celui qui les observerait rigoureusement, qui se conduirait d'après une prétendue certitude légale, distincte de celle qui résulte de la conviction intime ; qui tâcherait de faire illusion à sa conscience, ne serait qu'un insensé ou un barbare. Quel est l'homme qui osera dire en face à un accusé : « Ma conscience vous acquitte, je sais que vous n'êtes point coupable ; mais je vous condamne, néanmoins, à une peine capitale,

afflictive ou infamante, parce qu'il existe contre vous *des preuves que la loi déclare suffisantes?* »

La loi doit donc s'abstenir de toute disposition sur la force des preuves.

Mais, dès que la conviction n'a pour objet ici que la reconnaissance d'un fait, et non une opération quelconque de l'esprit sur l'intelligence et l'interprétation d'un texte de loi, tout homme a donc la même capacité que le juge pour prononcer sur l'existence de ce fait. Dès-lors, le ministère du juge est inutile; il suffit d'appeler à prendre connaissance de ce fait tout citoyen honnête et pourvu d'une intelligence ordinaire.

Examinons comment il procédera.

1° Celui qui est chargé d'examiner un fait et ses circonstances, doit apprécier les preuves, non (comme je viens de le dire) d'après des règles fixes et déterminées, mais d'après l'impression qu'elles ont faites sur sa conscience; sa conviction est formée par le geste, l'accent de ceux qu'il voit et qu'il entend; le moindre détail peut donner cette persuasion, quelquefois personnelle et dépendante de ce qu'un autre peut n'avoir point aperçu; il est par conséquent très difficile de se rendre raison à soi-même, il est impossible d'instruire un autre de ce qui a entraîné l'opinion. C'est l'ensemble des preuves qui frappe l'esprit.

Ainsi les jurés doivent voir toute l'instruction par eux-mêmes, les débats doivent se passer sous leurs yeux. C'est le premier élément de leur conviction. Il ne pourrait donc suffire, ainsi que quelques législateurs l'ont voulu, de ne soumettre, à ces juges du fait, que des procès-verbaux contenant le récit de ce qui peut servir à leur conviction. Décomposer les preuves, c'est en détruire l'effet; les décrire, c'est les dénaturer. Rien ne peut remplacer, auprès des jurés, l'impression, les sensations que leur présence aux débats peut faire naître en eux.

2° Il est utile que ceux qui sont appelés à juger une question de fait soient en assez grand nombre; et cette utilité se fait sentir davantage, si les conséquences du fait sont importantes. La conviction dépend souvent des circonstances les plus minutieuses, et ce qui aura échappé à la pénétration de l'un pourra être soigneusement recueilli par un autre; ainsi, plus il y aura de personnes réunies, plus il y aura d'éléments de certitude morale.

En outre, la prévention, dont il est si difficile, et pour ne pas dire impossible, de se défendre entièrement, peut aveugler un petit nombre de juges; ce danger disparaît avec un tribunal plus nombreux; et chaque juge étant nécessairement

préoccupé d'une manière différente, et recevant des impressions diverses, leur conviction, lorsqu'elle est simultanée, est une preuve indubitable.

Enfin, ce n'est que le concours du nombre d'opinions qui donne à la sentence une force morale; ce n'est donc que cette coïncidence qui garantit la société contre la possibilité des abus. Aussi doit-on tenir pour règle que les jurés ne doivent pas statuer à une faible majorité.

Cette utilité d'un grand nombre de personnes pour prononcer sur les faits est même une des causes les plus puissantes de l'institution du jury.

Sans doute, dans toute société bien organisée, le nombre des juges doit être le plus petit possible; c'est à cela qu'est attachée, en grande partie, la considération qui doit environner la magistrature et qui est sa plus grande récompense.

Or, il était possible de ménager ce double intérêt et d'y satisfaire à la fois; et c'est ce qui a été exécuté, en distinguant ceux qui examinent le fait d'avec ceux qui sont chargés d'appliquer les lois. C'est en séparant la question de fait de celle de droit, c'est en attribuant la décision sur le fait à des juges qui ne sont point magistrats, c'est en appelant des particuliers à l'exercice de cette portion de l'autorité judiciaire, qu'il est

possible de réunir les conditions opposées qu'exige l'intérêt général.

Voilà le jury considéré dans ses *rapports judiciaires*. Sous les *rapports politiques*, cette institution est encore d'une haute importance, en ce qu'elle associe les citoyens à la bonne administration de la justice, et par conséquent à l'exercice d'une portion de la souveraineté.

Tout citoyen qui prend une part active dans le gouvernement, qui exerce lui-même une portion, si faible qu'elle soit, de l'autorité générale, s'identifie facilement avec ce gouvernement; tout ce qui attaque la forme de la puissance et l'état de choses auquel il a concouru et concourt journellement, lèse ses droits les plus chers et les plus sacrés; il connaît son indépendance, il voit respecter ses droits, rendre hommage à ses qualités. Sûr d'être à l'abri des caprices de l'autorité suprême, le citoyen qui exerce une portion du pouvoir souverain ne peut craindre l'oppression d'un individu quelconque; sa qualité, ses droits, sont des garanties de son indépendance, de son égalité devant la loi, et même d'une certaine inviolabilité qui résulte de la loi même.

Fier de sa participation au gouvernement, il ne connaît rien au-dessus de sa position, et rien ne lui coûte pour se maintenir dans cet état; tout ce qui augmente l'éclat de sa nation rejaillit nécessai-

rement sur lui ; il rapporte à soi tout ce qui est utile, tout ce qui est avantageux, tout ce qui est honorable pour sa patrie.

Tel est, entr'autres, l'effet de la part active que la nation peut prendre, au moyen du jury, dans l'exercice de l'autorité judiciaire.

Mais comment ce jury sera-t-il composé? Telle est la première question de détail qui se présente naturellement à l'esprit.

Le premier principe à poser ici est qu'il faut que les conditions pour être juré soient invariables et indépendantes du caprice de l'autorité. Elles ne doivent être susceptibles d'autre discussion que celle à laquelle peut donner lieu un examen matériel.

En conséquence, il paraît raisonnable qu'elles soient de trois sortes, et qu'elles se rapportent, 1° à la qualité de citoyen, 2° à l'âge, 3° à la fortune ou à la profession.

Quant à la *qualité*, il est clair qu'à le considérer soit sous le rapport judiciaire, soit sous le rapport politique, le jury doit être composé de personnes directement intéressées à la conservation de l'ordre social, c'est-à-dire, d'hommes jouissant de la plénitude de leurs droits ; et tels sont, dans tout état, les citoyens.

S'ils aiment réellement leur patrie, elle ne leur demandera pas en vain un aussi léger sacrifice, à

supposer qu'ils regardassent comme tel l'exercice d'un droit aussi honorable pour eux-mêmes qu'utile à leurs concitoyens ; et leur dévouement augmentera, si cette charge civique est répartie de manière à ne pas causer trop d'embarras et de déplacement, à ne pas compromettre le repos, les travaux journaliers, les intérêts particuliers de ceux qui sont appelés à la remplir : et le seul moyen est d'y faire participer le plus de citoyens qu'il est possible.

L'*âge* est la seconde condition pour être juré ; il peut très bien être fixé de vingt-cinq à trente ans. C'est l'époque de la vie où la raison est parvenue à toute sa maturité, et où l'esprit, quelque peu cultivé qu'on le suppose, a acquis assez de solidité pour discerner la vérité de l'erreur, et pour apprécier des faits dont l'existence forme toujours l'unique question que le juré ait à résoudre.

Quant à la *fortune* ; il doit suffire de celle qui est exigée pour avoir le droit de concourir au choix des membres de la chambre populaire ; aussi tout citoyen habile à jouir de ce droit, doit être déclaré propre à remplir les fonctions de juré.

Ce n'est pas que, dans la classe indigente des peuples civilisés, il ne puisse se rencontrer des personnes capables d'accomplir dignement l'office de juré, et que la fortune, le rang, l'éducation, soient des garants toujours infaillibles de

capacité; ce n'est pas qu'un artisan, réduit au seul travail de ses mains, ne possède souvent des qualités plus éminentes que celui qui, pour jouir de tous les avantages de la société, ne s'est donné que la peine de naître; mais un législateur doit se borner aux dispositions générales et aux classes entières, et ne peut rechercher les individus; il ne peut donner que des règles, sans faire des exceptions personnelles: et alors on ne peut disconvenir que l'aisance dont on jouit dans la société, ne forme déjà une présomption favorable aux classes supérieures.

Ces raisonnements s'appliquent tout-à-fait à la condition relative à la *profession*.

Il est donc tout simple de reconnaître la capacité suffisante pour être juré, aux citoyens qui, ne payant pas la contribution nécessaire pour concourir au choix des membres de la chambre populaire, exercent cependant une profession libérale, telle que la médecine, la jurisprudence, les sciences et les lettres, et tous ceux enfin qui sont supposés avoir une raison libre et un jugement éclairé.

Ainsi, tout homme qui est citoyen de l'état, âgé de vingt-cinq à trente ans, qui paie une certaine contribution ou exerce une des professions ci-dessus désignées, doit être porté sur la liste des jurés de la division territoriale dont il fait partie.

Et comme l'autorité administrative peut seule connaître exactement les citoyens qui, dans l'étendue des diverses divisions territoriales, remplissent les conditions déterminées, c'est à elle qu'il doit appartenir de dresser, au commencement de chaque année, un tableau général des jurés; et elle doit le faire imprimer et afficher, afin que chacun puisse vérifier les erreurs dont il serait l'objet, et réclamer s'il y a lieu.

Mais en laissant à l'administration le soin de dresser la liste annuelle des jurés, il faut bien se garder d'abandonner à sa volonté la composition de cette liste. Il faut donc que ceux qui doivent y être inscrits soient désignés par la loi avec une précision qui ne laisse rien à l'arbitraire, que l'administration, par exemple, ne puisse point choisir dans presque toutes les classes de la société. En outre, si, pour la facilité du service, si, pour assurer une égale répartition des fonctions du jury entre tous les citoyens que la loi appelle à l'exercice de ces fonctions, on croit nécessaire de fractionner la liste générale en listes partielles, il faut alors que l'on suive régulièrement, pour la composition de ces listes, l'ordre d'inscription sur le tableau général.

En un mot, la composition de la liste du jury doit être hors de toute influence de la part de l'administration.

Car, ainsi que je l'ai annoncé, la base fondamentale de toute composition du jury est son entière indépendance de toute autorité quelconque. Si les jurés étaient choisis par l'autorité, elle exercerait une très grande influence sur la décision ; et dans toutes les causes où il pourrait entrer de l'esprit de parti, elle pourrait, avec un certain degré de probabilité, diriger la déclaration du jury. Cet abus détruirait, non-seulement un des grands avantages de cette procédure, l'impartialité mieux assurée de citoyens non fonctionnaires ; mais il diminuerait encore la confiance qu'inspire le jugement de plusieurs citoyens respectables ; il ébranlerait la sécurité de la nation entière.

Après l'élection directe et immédiate des députés de la nation, la composition indépendante du jury sous la seule influence du sort ou du hasard, est le meilleur moyen de faire participer le peuple, autant qu'il se peut, aux pouvoirs sociaux, et de garantir ainsi l'attachement, le dévouement, l'union la plus franche de chaque individu avec son gouvernement.

Les jurés qui prendront part au jugement des causes criminelles seront donc tirés au sort, et par les magistrats eux-mêmes.

Mais en quel nombre seront-ils choisis pour chaque affaire?

Il est facile de voir qu'il ne doit être ni trop grand, ni trop petit.

Si l'on exigeait le concours d'un jury trop nombreux, on s'exposerait à la difficulté de présenter les preuves à tant de personnes, et de les mettre toutes en état de prononcer en connaissance de cause; on risquerait de rencontrer des individus dont les idées seraient trop divergentes pour qu'il fût possible d'arriver à un résultat; enfin, la fréquence des causes qui exigent l'intervention du jury rappellerait trop souvent les mêmes citoyens, et rendrait l'exercice de ce devoir un pénible fardeau.

D'un autre côté, c'est l'accord de la cité entière, représentée par quelques-uns de ses membres, qui porte la conviction dans tous les cœurs, qui garantit l'innocence aux yeux du public, qui dissipe les soupçons sur l'impartialité de l'administration de la justice. Or, confier la décision des questions de fait importantes et délicates qui peuvent se présenter, *à quelques particuliers, en petit nombre,* c'est donner matière aux inculpations, et laisser aux condamnés la ressource d'attribuer cette condamnation à des animosités ou à des préventions individuelles.

Il est vrai qu'il est impossible d'assigner le nombre précis qui convient au jury; mais une différence légère à cet égard n'aurait aucune in-

fluence sur les effets de l'institution elle-même.

Cependant, comme le nombre de douze a été fixé par les Anglais, qui, les premiers ont organisé cette belle procédure; comme d'anciennes traditions viennent à l'appui de cette fixation, et comme la France l'a également adoptée, et que d'ailleurs il n'y a aucun motif d'y substituer un autre nombre, il pourrait être convenable de le consacrer.

Enfin, l'institution du jury se recommande principalement par son impartialité et par la sécurité qu'elle inspire; il est donc indispensable de ne négliger aucun moyen pour assurer sa neutralité la plus absolue.

Il est clair que celui qui a un intérêt direct à une question, n'est pas compétent pour la juger; on doit donc considérer comme de droit naturel la faculté de récuser tous ceux auxquels peut s'appliquer une cause déterminée d'intérêt personnel, de relations de famille ou d'amitié, de haine, ou simplement d'animosité marquée.

Mais il est souvent difficile de prouver les causes de récusation, ou même de préciser les faits qui décèlent une prévention dans les opinions d'un juré, qui occasione une crainte plus ou moins fondée à celui qui va lui soumettre son sort. Il importe d'écarter, de la connaissance d'une affaire, non-seulement le citoyen dont on

pourrait soupçonner la décision par des motifs fondés, et celui même dont l'opinion serait vaguement suspecte ; il faut encore rassurer la cité entière sur l'influence que des considérations individuelles, des passions, des préjugés, pourraient exercer sur la déclaration du jury ; et un accusé, obligé de motiver et de prouver les causes de ses soupçons, pourrait se plaindre de ce que sa récusation a été entravée par le défaut de preuves, par le respect qu'il doit à ses juges, par la crainte de blesser leur amour-propre, si sa récusation était repoussée.

C'est pour obvier à ces inconvénients, c'est pour ôter jusqu'à ce dernier prétexte à ceux qui seraient déclarés coupables, qu'on a imaginé la faculté des *récusations non motivées*, lesquelles, sans exiger des allégations souvent injurieuses, des preuves scandaleuses ou difficiles, des discussions oiseuses, permettent aux accusés de repousser *tel* juré qu'ils croient ne pas convenir à l'intérêt de leur cause.

Il est tout simple que le ministère public, qui poursuit les coupables, au nom de la société, ait le même droit de récusation.

Ainsi la récusation est de l'essence du jury ; elle assure aux accusés la faveur de ne point être jugés par ceux qu'ils savent ou croient être portés à leur nuire ; elle ne laisse aucun refuge

aux réclamations de ceux qui se plaindraient de la décision des jurés; elle garantit à la cité l'impartialité la plus parfaite dans les jugements criminels.

Toutefois, la loi doit limiter le nombre des récusations non motivées, parce qu'un coupable pourrait en abuser pour éluder les dispositions législatives, et rendre inexécutable la fonction des jurés. Mais elle doit, en même temps, proclamer la liberté de ces récusations.

Résumons maintenant ce que nous venons de dire sur le jury.

Cette belle institution a pour but de donner à l'accusé des juges qui connaissent parfaitement sa moralité, et qui, de la même condition que lui, ne portent, dans l'examen de son affaire, ni l'indifférence des grands pour ceux d'un ordre inférieur, ni les préventions, qui ne rendent que trop souvent les différentes classes de la société injustes les unes envers les autres.

Ce sont ces avantages, en effet d'une haute importance, qui motivent la préférence si marquée que certains peuples donnent au jugement *par pairs*, ou, ce qui est la même chose, *par jurés.*

Cependant on ne s'est pas dissimulé que des hommes étrangers aux formes judiciaires, et qui auraient à regretter des moments que réclament

leurs affaires domestiques, porteraient dans le jugement des procès criminels moins de sagacité, moins de connaissance du cœur humain, et peut-être une attention moins suivie que des juges qui font, de l'étude des lois, l'objet des méditations de toute leur vie, et qu'une longue expérience a familiarisés avec toutes les ressources du crime, avec toutes les manœuvres que la calomnie peut employer ; mais ces considérations n'ont pas prévalu sur les avantages dont nous venons de parler.

En effet, quoi de plus consolant pour un citoyen, que de pouvoir se dire : « Si la fatalité de « mes destinées me jette sous le glaive de la jus-« tice, j'aurai pour juges les habitants de ma « contrée, les compagnons de mon enfance, les « témoins de toute ma vie ; j'aurai pour juges « des hommes qui savent que j'aurais pu, que « je pourrai encore être le leur ; enfin, mes juges « auront avec moi tous les rapports qui portent « les hommes à une bienveillance mutuelle. »

C'est surtout lorsque l'accusation est intentée au nom de la couronne, et dans l'intérêt des dépositaires de l'autorité, que l'on sent tout le prix d'une institution, qui, transportant le pouvoir judiciaire à la plus grande distance possible du gouvernement, confie le glaive de la loi à des hommes étrangers à l'accusateur et à l'accusé.

Que le jugement qui interviendra sur ces sortes d'accusations exprime le vœu d'un jury ou l'opinion d'un tribunal, sans doute il sera le même; mais on peut se demander si, dans les deux cas, il sera également sanctionné par l'opinion publique, s'il aura la même autorité sur les esprits, s'il imposera aussi puissamment à la malveillance et à la critique; enfin si, dans les deux cas, l'accusé se présentera devant ses juges avec la même confiance et la même sécurité.

La réponse n'est pas douteuse.

Cependant, il faut prendre garde qu'on n'a pas un jugement par jurés, par cela seul qu'il a été rendu par des citoyens auxquels on a donné cette qualification : les résultats de cette institution, si vantée et si digne de l'être, sont principalement subordonnés à la manière dont est composée la liste des jurés.

Nous avons expliqué à quoi doit se réduire l'office de l'administration sur ce point; comment la loi doit déterminer avec précision les personnes qui sont appelées à exercer les fonctions de jurés; comment la liste une fois arrêtée doit être invariable; comment pour les listes partielles l'ordre du tableau doit être scrupuleusement gardé.

Enfin, nous avons vu qu'il faut, pour que l'organisation du jury soit complétement satisfaisante, que les jurés, dans chaque affaire, soient

désignés par le sort, et qu'il y ait un nombre assez considérable de récusations péremptoires.

Du reste, le mode de jugement par jury en matière criminelle, quand même il ne présenterait pas toutes les garanties que nous venons de signaler, devrait être encore regardé comme une institution précieuse, en ce qu'il assurerait aux accusés un avantage inappréciable, l'avantage d'une procédure publique. Mais la question de la publicité des débats judiciaires réclame une attention spéciale.

ART. VIII. — De la Publicité des débats judiciaires.

La publicité des audiences et des débats judiciaires n'est pas moins nécessaire que l'indépendance de la magistrature; elle est même un des moyens de la garantir.

Cette publicité est, toujours et dans tous les cas, le premier et le plus sûr garant de l'impartialité des jugements, de l'intégrité et de la capacité des juges.

En général, le moyen le plus certain de corriger celui qui néglige ses devoirs, c'est de le mettre sans cesse en face de ceux auxquels il a le plus grand intérêt de cacher sa conduite : la présence du public est un frein que peu de personnes osent rompre.

Le plus grand nombre de ceux qui négligent

même la moralité de leurs actions, aiment leur réputation ; ils redoutent l'opinion générale et les regards de leurs concitoyens. Si le juge est sans cesse en présence du public, s'il voit les yeux de la nation entière attachés sur sa conduite, s'il sait d'avance que chacune de ses actions peut être traduite au tribunal redoutable et incorruptible de l'opinion générale, s'il ne peut envelopper ses démarches du mystère qui cache ordinairement tous les vices et tous les défauts, s'il doit rendre compte, par ses actions mêmes, de la manière dont il remplit ses fonctions : on a bien moins lieu de craindre quelques abus de son autorité, que lorsque, renfermé dans son cabinet, il lance ses décisions comme autant d'oracles qui étonnent et commandent l'obéissance, plus qu'ils ne peuvent convaincre ou engager à la soumission.

De tout temps, le secret a accompagné l'arbitraire ; celui qui ne dirige sa conduite que d'après les règles qui lui sont prescrites n'a pas besoin de ce prestige : la publicité de la conduite est donc le plus sûr garant de l'observation des règles. C'est donc la publicité qui est le remède le plus naturel et en même temps le plus efficace pour assurer la subordination de l'ordre judiciaire à la loi et à toutes les dispositions qu'elle contient.

Il est très vrai que la présence du public tient en respect celui qui ne craindrait pas de montrer

ses passions à découvert, s'il était exempt de ce contrôle. Et tel juge qui s'abandonnerait aux suggestions de la partialité, de la faveur, de la haine, qui témoignerait de la négligence ou du dégoût dans l'exercice de ses fonctions, qui se permettrait peut-être des informations de pure curiosité, qui commettrait d'autres excès du même genre, s'il était seul ou seulement en présence des parties, conservera les bornes de la décence, et s'abstiendra de tout ce qui pourrait compromettre sa dignité ou souiller sa réputation, si des personnes étrangères au procès sont présentes ou peuvent arriver à chaque époque de la discussion.

La publicité tient donc les juges dans leur devoir par la force même des choses, et sans aucune injonction qui les flétrisse aux yeux de la nation; elle soumet les tribunaux à une censure perpétuelle, impartiale, et sévère, sans exhortation individuelle; elle leur adjoint un moniteur incorruptible, dont l'œil est toujours attaché sur l'exercice de leurs fonctions.

Mais c'est surtout dans les affaires criminelles que la publicité des débats doit être réclamée. En effet, quel motif de sécurité l'innocent ne trouve-t-il pas dans cette publicité? Quel garant plus sûr que l'intrigue et la calomnie ne prévaudront jamais sur l'innocence!

Le jour terrible, le jour du jugement est arrivé. Une scène plus touchante que toutes les fictions théâtrales, une scène vraiment dramatique va s'ouvrir. Le public, avide de tout ce qui peut l'émouvoir, s'y porte en foule. On ne voit pas encore l'accusé, et déjà son sort intéresse. Il paraît : ses yeux long-temps baissés se lèvent enfin ; des parents, des amis frappent ses regards, et ceux du public l'invitent à ne pas abandonner le soin de sa défense. L'appareil qui environne ses juges lui paraît alors moins redoutable ; les terreurs qui l'agitaient dans la nuit des cachots, cessent d'effrayer son imagination ; et il recouvre assez de calme pour repousser l'accusation, s'il est innocent ; et, s'il est coupable, un rayon d'espérance porte dans son cœur la dernière consolation qu'il recevra ; et, lorsque le juge aura prononcé la fatale sentence, il sentira moins l'horreur de sa situation, en voyant la pitié qu'il inspire.

Ici ne s'arrêtent pas les avantages de la publicité. Quelle influence n'a-t-elle pas sur les témoins, sur les spectateurs eux-mêmes !

Les témoins ! si l'un d'eux se présentait avec l'intention de rendre un faux témoignage, effrayé par l'appareil menaçant et sombre dont il se verrait environné, il abandonnerait son horrible dessein ; ou, s'il portait l'audace jusqu'à con-

sommer le crime, les questions de l'accusé, de son conseil, des jurés, des juges eux-mêmes, et les murmures d'indignation qui s'élèveraient dans l'assemblée, au plus léger embarras qu'il laisserait apercevoir, jetterait dans ses idées un désordre qui décélerait bientôt ses coupables manœuvres : jamais une intrigue ourdie dans l'ombre ne soutiendrait l'éclat d'un aussi grand jour !

Enfin quel est l'homme, s'il ne s'est pas fait un besoin du crime, s'il n'a pas perdu jusqu'au sentiment de sa conservation, qui, témoin des angoisses de l'accusé pendant les débats, témoin de sa condamnation et de son désespoir, ne rentre pas dans ses foyers avec une volonté plus ferme de marcher invariablement dans les sentiers de l'honneur et de la vertu !

On doit désirer, sous d'autres rapports encore, que le public soit admis aux séances des tribunaux. Il est une classe d'hommes qui se dévouent exclusivement à la direction des affaires contentieuses, et dont la bonne conduite et la science peuvent seconder utilement l'administration de la justice. Les avocats et toutes les autres personnes attachées au barreau, forment cette classe d'auxiliaires. Le moyen de les astreindre à ne pratiquer leurs fonctions que d'une manière honorable, est d'appeler le public à être

témoin de leurs débats, à juger de leurs talents et de leur probité, à reconnaître ceux qui ont le plus de droits à l'estime générale, à signaler ceux qui resteraient au-dessous de leur ministère.

Nulle part le barreau n'est aussi respectable et aussi respecté que dans le pays où le public est admis à le juger par les faits, et surtout lorsque la nation s'intéresse aux causes litigieuses.

Enfin, un autre avantage de la publicité est celui-ci :

Plus les citoyens ont la faculté de connaître leur législation, plus ils en pénètrent les véritables intentions, plus ils en reconnaissent l'utilité, et plus ils apprennent à s'y attacher : toute loi qu'un législateur sage a cru devoir introduire, doit gagner à être connue ; et le meilleur moyen de les faire bien connaître est d'appeler les citoyens à voir par eux-mêmes ces lois mises en action par les décisions des juges.

Le public, en assistant à l'audience, ne prend guère un intérêt bien vif aux plaideurs ni à la cause qui excite leurs débats ; mais il admire la marche imposante de la justice ; il approuve ou il blâme la manière de décider des intérêts individuels, et chaque jugement lui inspire l'amour des institutions de son pays.

Un citoyen n'est véritablement ami de sa patrie, que lorsqu'il prend une vive part à tout ce qui intéresse la nation à laquelle il appartient; et, sous ce point de vue, la publicité des audiences des tribunaux est utile pour toute la cité.

Au surplus, cette publicité ne serait qu'un vain nom, si elle se bornait à la formalité de l'ouverture des portes de la chambre où siége le tribunal, et à l'audition du rapport du juge ou de la sentence du tribunal.

Pour qu'elle soit efficace, il faut non-seulement que le public soit admis dans le lieu des séances du tribunal; mais ce doit être *en sa présence* que sera faite toute l'instruction qui tend à informer le juge du véritable état de la cause; les opérations préliminaires, les enquêtes, les interrogatoires, les plaidoiries, enfin tout ce qui peut éclairer le tribunal, doit être ouvert au public, et se faire de manière à ce qu'il puisse en prendre connaissance; il faut que chaque individu qui s'est donné la peine de suivre une affaire, puisse en juger lui-même et apprécier la conduite des magistrats.

Cependant, cette publicité, quoique très bonne en elle-même, pourrait quelquefois devenir la cause d'un mal. Il faut que, par respect pour l'honnêteté, la décence, ou d'autres graves considérations, un juge ait la faculté d'ordonner

que l'instruction soit faite à *huis clos*, c'est-à-dire en l'absence du public.

C'est donc à la prudence du juge que ce soin doit être laissé; mais il faut aussi que le *huis clos* ne soit qu'une exception à la règle générale.

Tels sont les avantages, les conditions, et les limites d'une véritable publicité.

ART. IX. — De l'Obligation de motiver les jugements.

Il est une autre publicité qui n'est pas moins indispensable que l'admission du public aux audiences des juges et des tribunaux, c'est l'*énoncé des motifs* qui ont déterminé ces juges à rendre leurs décisions, et du texte de loi qu'il a cru applicable à la cause.

Avec cette publicité particulière, que l'on peut nommer *intérieure*, tout individu peut examiner si les raisonnements du juge sont conséquents, s'il a religieusement observé la loi.

C'est donc encore là une précieuse garantie pour l'intérêt privé.

Un juge qui voudrait favoriser l'une des parties aux dépens de l'autre, trouve, dans la nécessité de *motiver* son jugement, un frein qui, s'il ne peut prévenir entièrement cette partialité, la rend beaucoup moins facile.

D'autre part, en vérifiant la citation de la loi qu'il veut appliquer, en alléguant les paroles

mêmes du législateur, le juge se trouve porté à en examiner le sens par soi-même, et souvent il aura l'occasion de reconnaître que la loi dispose d'une manière entièrement différente de ce qu'il croyait rencontrer.

Enfin le juge qui, connaissant la loi, voudrait se dispenser de l'appliquer, est rappelé à son devoir, toutes les fois qu'il motive sa sentence et qu'il doit y insérer le texte de la loi à l'observation de laquelle il est tenu.

Les mêmes raisons, qui, sous d'autres rapports, font désirer la publicité des audiences, militent en faveur de la nécessité de motiver les jugements.

La nation, en effet, apprend bien mieux à connaître et à apprécier les lois, lorsqu'à chaque occasion qui se présente de les appliquer, le juge rend compte *des motifs* de cette application. On respecte bien davantage des sentences qui démontrent évidemment que la cause a été examinée à fond, et que la loi a été exécutée avec impartialité.

Le juge qui fait son devoir, qui n'excède point les bornes de son autorité, qui n'admet d'autre règle que la loi, qui ne s'écarte jamais de ses dispositions, aime à rendre compte de *ses motifs;* sûr de mériter l'approbation de ceux qui examinent avec impartialité, de convaincre ceux

qui doutent de sa capacité ou de sa droiture, de confondre ceux qui osent l'inculper, le juge trouve, dans le développement *des raisons* qui l'ont porté à rendre son jugement, une récompense honorable et une justification complète.

Il y a plus : la nécessité d'alléguer *le texte de la loi* et de *motiver* les sentences, impose aux juges l'obligation d'étudier et d'expliquer ce texte, et c'est une considération très puissante en faveur de cette institution.

Non-seulement ces explications servent à fixer ce qui peut être douteux, à suppléer à ce qui serait défectueux, à concilier ce qui paraîtrait contradictoire ou le serait effectivement, et par conséquent à compléter le système de la législation et de la jurisprudence; mais elles ont encore cet avantage d'éclairer le législateur sur ces oppositions, ces défauts, ces lacunes de la loi, et de le mettre en état de les faire disparaître ou de les combler.

Enfin, les plaideurs eux-mêmes ont un grand intérêt à connaître les motifs du jugement qui statue sur leurs différents. Si nul recours n'est possible contre ce jugement, le particulier qui succombe éprouve une certaine satisfaction de voir que ses intérêts n'ont point été négligés, ou sacrifiés à quelque considération particulière. Si, au contraire, la loi laisse aux parties la faculté

de faire examiner de nouveau la question, ces motifs peuvent servir à convaincre celui qui a été condamné, et à le détourner d'un recours qui ne lui présente aucune chance favorable; et alors même que l'obligation de motiver les jugements fournirait aux plaideurs récalcitrants le moyen de renouveler ou prolonger le procès, cet inconvénient ne devrait point l'emporter sur les avantages que nous venons de signaler. Car l'intérêt du prince, celui des sujets en général, des magistrats de l'ordre judiciaire et de la législation elle-même, doivent prévaloir sur quelques considérations individuelles qui sembleraient contraires à cette institution.

ART. X. — De la Liberté de la défense.

On nous représente la justice comme une divinité tutélaire, dont le temple toujours ouvert et de facile accès, offre, en tout temps, un refuge assuré au pauvre contre le riche, au faible contre le fort, à l'opprimé contre l'oppresseur.

Les magistrats sont les ministres de ce temple. Mais, pour que nous leur accordions le respect qui leur est nécessaire, il faut qu'ils accomplissent, avec une constance inébranlable, leur auguste mission, et qu'ils observent avec régularité les formes et les solennités qui leur sont prescrites par la loi.

Ces formes qui, dans les matières civiles ordinaires, sont simplement conservatrices, deviennent sacramentelles en matière criminelle, lorsqu'il s'agit, non plus seulement de la fortune, mais de l'honneur, mais de la vie des citoyens.

Il est surtout une règle dont on ne peut s'écarter, sans fouler aux pieds toutes les lois de la justice : elle consiste à *entendre avant de juger.*

Il est de principe, en effet, que *personne ne peut être condamné, qu'au préalable il n'ait été entendu.*

De ce principe naît, pour le juge, l'obligation d'interroger l'accusé, et de lui laisser toute la latitude désirable, pour qu'il puisse se défendre, tant verbalement que par écrit.

Car il est encore une maxime, devenue triviale à force d'être répandue, savoir : *que la défense est de droit naturel.*

Cette loi est vraie dans l'ordre physique : *il est permis de repousser la force par la force.* Le meurtre lui-même cesse d'être un crime, dans la personne de celui qui ne l'a commis qu'à *son corps défendant.*

Cette loi est vraie dans l'ordre moral; et celui qui gémit sous le poids d'une accusation a le droit de parer le coup qui le menace, en se défendant par les moyens que son intelligence lui

suggère, c'est-à-dire par le raisonnement et par la parole, qui ne nous ont été donnés, par la bonté divine, que pour apprendre, enseigner, discuter, communiquer entre nous, resserrer les nœuds de la société civile, et faire régner la justice parmi les hommes.

Cette loi de la *défense naturelle* ne comporte pas d'exception; elle est de tous les temps, de tous les pays, pour tous les cas, pour tous les hommes.

Le caractère du juge est d'être doux et patient. Il tient la balance entre l'accusateur et l'accusé, entre le crime et la peine.

Il ne doit ni s'irriter contre ceux qu'il croit coupables, ni s'attendrir sur le sort de ceux dont les plaintes attaquent sa sensibilité. Son devoir est de demeurer impassible, et de rechercher imperturbablement la vérité. Il doit donc écouter, avec la plus grande indulgence, jusqu'aux moindres circonstances de la justification de l'accusé.

Ainsi le juge est dans l'obligation d'interroger l'accusé avec austérité, mais sans rudesse; avec droiture aussi, et sans mettre son amour-propre à embarrasser, par des questions captieuses, un malheureux qui, d'ordinaire, a plus besoin d'être rassuré que circonvenu. Il doit aussi faire, aux témoins, toutes les questions à charge et à dé–

charge, et toutes les interpellations jugées nécessaires par l'accusé et ses conseils.

Quand le magistrat interroge, il peut et doit exiger des réponses catégoriques. Mais, dès que le défenseur de l'accusé a pris la parole pour réfuter les chefs de l'accusation et discuter toutes les charges produites contre l'accusé, le magistrat doit se faire une loi de ne point l'interrompre. Car si la défense des accusés doit être respectueuse, elle doit aussi être essentiellement libre, et tout ce qui la gêne empêche qu'elle ne soit complète, et par là même compromet le sort de l'accusé.

Ainsi, à l'exception de ce qui offense les lois de l'état et les bonnes mœurs, l'accusé ou son conseil peut tout dire et le juge doit tout entendre, sans se permettre aucun signe qui décèle les mouvements de son âme. Alors même qu'il en résulterait une perte de temps, ce temps ne doit coûter aucun regret à la justice : il est toujours temps de condamner.

Enfin, parmi les peuples civilisés, la défense est tellement requise dans l'administration de la justice criminelle, qu'un accusé ne peut pas renoncer à se défendre, et que, quand il ne veut pas choisir un défenseur, le juge est tenu de lui en donner un *d'office*.

Sans cela, on ne pourrait pas dire que justice

a été faite : on serait toujours tenté de croire que si l'accusé a été condamné, c'est parce qu'il était inhabile à se défendre lui-même ; et cette manière de penser est si générale, qu'on peut dire que la défense est exigée tout autant dans l'intérêt de la justice que dans l'intérêt de l'accusé.

ART. XI. — De la Simplicité des formes judiciaires.

Les lois ont pour sanction l'autorité judiciaire, c'est-à-dire le pouvoir qui est chargé de les appliquer.

Mais cette institution ne pourrait atteindre suffisamment son but, si le législateur ne déterminait, en même temps, la manière dont les citoyens pourront réclamer, du magistrat, la justice qui leur est due, et faire parvenir la vérité jusqu'à lui.

Il n'est pas moins nécessaire de renfermer l'autorité du magistrat dans de justes limites, de lui tracer une forme de procéder régulière, d'indiquer enfin les voies à suivre, soit pour se pourvoir contre ses décisions, soit pour les faire exécuter.

De là, chez tous les peuples dont l'organisation sociale est ou a été plus ou moins perfectionnée, l'établissement de formes judiciaires qui, dans leur ensemble, constituent ce qu'on appelle la *procédure*.

La *procédure* n'est donc autre chose que la forme suivant laquelle les justiciables et les juges doivent agir, les uns pour obtenir, les autres pour rendre justice.

Les règles et les formalités de la procédure doivent, en général, avoir pour effet d'écarter de l'administration de la justice le désordre, l'arbitraire et la confusion, et d'empêcher que les citoyens ne soient traduits devant des juges qui ne leur seraient pas donnés par la loi;

Elles doivent s'efforcer de prévenir le danger des erreurs judiciaires, en donnant à l'instruction, sur le fait et sur le droit, assez d'étendue pour éclairer le juge;

Elles doivent chercher à garantir le repos des familles par des prescriptions utiles et de sages présomptions;

Elles doivent donner toute latitude nécessaire à une légitime défense, et assurer la propriété par des délais précis, des observances, et des ressources tutélaires;

Elles doivent arrêter enfin la précipitation des jugements, en prescrivant de sages lenteurs, et bannir l'arbitraire, en faisant, à chaque instant, sentir au juge l'empire de la loi sous les ordres de laquelle il agit et dont il doit suivre toutes les impulsions.

Mais, en même temps, le législateur qui les

trace doit bien s'attacher à leur donner toute la simplicité possible.

En multipliant les formes au-delà d'une sage mesure, il prolongerait les débats judiciaires ; de telle sorte qu'il pourrait arriver que les affaires n'eussent point de fin.

Ainsi, le grand nombre des formes choquerait le but des lois mêmes qui les auraient établies, puisqu'elles doivent se proposer de faire obtenir bonne et prompte justice.

Il y a plus : la multiplicité des formes judiciaires a pour effet ordinaire d'en rendre la connaissance si difficile, que la masse des citoyens ne peut espérer de l'acquérir, et qu'alors naît et se multiplie une classe d'hommes dont la profession serait très utile si elle se bornait à les apprendre pour aider et secourir les citoyens, mais dont l'intérêt aussi pourrait être d'en user outre-mesure.

Ici donc, à la déplorable durée des procès, se joindraient, pour les particuliers, d'inutiles dépenses que suivrait peut-être la ruine des familles.

Un autre danger, qui ne touche pas moins l'ordre général de la société que les individus, serait celui-ci :

La propriété des biens resterait incertaine, au milieu des lenteurs d'une procédure encombrée

de formalités; et, durant cet intervalle, le sort des familles n'aurait point de stabilité; les biens resteraient sans améliorations; et leurs détériorations pourraient être telles, que des familles appauvries seraient des siècles à réparer le mal.

Et toutefois, si la simplicité des formes judiciaires est désirable, il faut aussi se garder de les trop abréger.

« Il y a toujours trop de formalités, si l'on « consulte le plaideur de mauvaise foi, qu'elles « gênent; il y en a toujours trop peu, si l'on « consulte l'honnête homme, qu'elles protégent; « leur multiplicité, leurs lenteurs, les frais « qu'elles occasionent, sont comme le prix que « chacun donne pour la liberté de sa personne « et pour la sûreté de ses biens. » (Montesquieu.)

Si la faveur d'une demande légitime réclame simplicité et célérité dans les formes, celui que l'on poursuit ou que l'on accuse, injustement peut-être, doit y trouver protection et sûreté.

Si la prolongation des luttes judiciaires est un mal, une imprudente promptitude nuit à la recherche des titres, à la découverte de la vérité, et au droit sacré de la défense.

« Il ne faut pas donner à l'une des parties le « bien de l'autre sans examen, ni les ruiner tou- « tes les deux à force d'examiner. » (Montesq.)

Tels sont donc, en peu de mots, les intérêts

qu'un système de procédure doit concilier. Sa perfection consiste à éclairer la marche de la justice, sans l'embarrasser ni la retarder. Ne rien prescrire qui ne soit utile, ne rien omettre de ce qui est nécessaire, telles doivent être ses bases; donner les moyens de parvenir, dans le moins de temps et avec le moins de frais possible, à la découverte de ce qui est vrai et juste, tel est son but: c'est au plus habile à l'atteindre.

ART. XII. — De l'Uniformité de la jurisprudence.

Non-seulement la loi doit être générale et ne disposer que pour l'avenir, il faut encore qu'elle soit uniforme et qu'elle s'étende au territoire entier qui se trouve soumis au même législateur.

En effet, la loi est bonne ou mauvaise; si elle est mauvaise, il faut s'empresser de la changer dans les lieux où elle existe; si elle est bonne, il n'est aucun motif d'exclure de ses avantages les portions de l'empire qui n'y participent point.

Et alors même que la variété du climat, et des habitudes sociales très diverses, présenteraient des disparités importantes, la loi peut encore être uniforme, en ce sens qu'elle peut définir, à l'avance et avec une fixité invariable, ce qui est droit commun pour l'état entier, et quelles sont

les exceptions accordées à raison des circonstances particulières de chacune de ses parties.

L'uniformité de la loi est nécessaire dans l'intérêt du souverain, qui ne peut, avec justice, assujettir une seule partie de la nation à des devoirs qui conviennent à tous les habitants placés dans la même catégorie, ni accorder aux uns des droits qu'il refuse aux autres.

Elle n'est pas moins nécessaire dans l'intérêt des sujets, qui ne peuvent voir, dans une loi qui varie d'un lieu à un autre, l'empreinte de cette haute sagesse, caractère distinctif du législateur, et dont dépend le degré de confiance que l'on place dans ses lois.

Mais ce n'est pas assez d'avoir établi l'uniformité de législation ; il est utile encore de préparer l'uniformité de son application.

L'application d'une loi est ce qui influe le plus directement sur la multitude, et cette application peut affermir, modifier, renverser même le système entier du législateur, lorsqu'elle n'est point surveillée par lui.

Si le juge qui est chargé de faire exécuter les lois, entre les particuliers, ne saisit point l'esprit du législateur ; si, préoccupé d'autres idées, il veut les faire entrer dans une loi dictée dans des vues différentes ; s'il se permet de substituer sa volonté à celle du souverain, et d'adopter ce qui

lui paraît bon et utile, au lieu de ce qui lui est prescrit, il dénature la loi, et la fait disparaître aux yeux de la nation ; il s'érige en législateur d'autant plus puissant, que ses arrêts deviennent des règles pour toutes les difficultés qui lui sont soumises.

Ce grave danger exige donc une garantie, et le législateur doit chercher les moyens d'établir avec certitude l'empire, la prééminence de la loi sur l'autorité du juge.

Toute intervention directe, soit du législateur, soit du pouvoir administratif ou exécutif, dans l'exercice de l'autorité judiciaire, est inadmissible, par cela seul qu'un état bien constitué doit nécessairement isoler les différents pouvoirs dont la réunion compose la souveraineté. Ainsi donc, du moment qu'il est contre la nature du pouvoir législatif d'en exiger des lois qui disposent, sur des cas individuels, avec force rétroactive ; que l'ordre administratif ne peut, sans danger, empiéter sur les fonctions judiciaires ; que les tribunaux doivent se renfermer dans les limites des causes qui leur sont soumises ; dès-lors, disons-nous, ce n'est que dans la sphère même du pouvoir judiciaire qu'il faut chercher les institutions propres à garantir l'application uniforme des lois.

Or, l'idée la plus simple est la création d'un tribunal ou corps suprême de magistrature, dont

la composition garantisse la sagesse et l'impartialité; l'établissement d'une cour dont les membres soient choisis parmi ce qu'il y a de plus distingué entre ceux qui appliquent les lois, c'est-à-dire la magistrature et le barreau.

En réunissant cette cour au centre de l'empire, en l'établissant juge suprême de l'application des lois, en la constituant d'une manière digne du rang où elle est placée, en y faisant représenter, pour ainsi dire, toutes les localités, on peut s'attendre à voir un tribunal aussi auguste maintenir l'uniformité convenable dans l'application et l'exécution des lois.

Il est toutefois des précautions à prendre, en fondant une autorité aussi puissante, en concentrant dans un seul corps tout le pouvoir judiciaire. Ce corps pourrait devenir dangereux à l'autorité législative elle-même. Un accord fatal entre ses membres suffirait pour donner aux lois une direction opposée à celle que le législateur aurait voulu; au moyen et sous le prétexte de l'inviolabilité de ses décisions judiciaires, cette cour renverserait toutes les barrières qu'on tenterait de lui opposer; et elle finirait par attirer à elle une grande partie des pouvoirs que les autres branches de l'autorité souveraine sont appelées à exercer.

Pour prévenir cet autre danger, on a imaginé

de diviser l'exercice de l'autorité judiciaire elle-même, et voici la manière dont on a procédé.

Toute question soumise au juge, toute décision émanée de son autorité, est composée de deux parties entièrement distinctes, dont l'une appartient à l'individualité du procès, et l'autre se rapporte à des considérations générales d'un ordre plus élevé : la première concerne *le fait*, la seconde regarde *le droit :* ces deux parties se rencontrent nécessairement dans chaque affaire ; elles ne peuvent ni ne doivent jamais être confondues ; cependant ce n'est que leur liaison, leur rapport, leur combinaison, qui composent les fonctions judiciaires, et il est impossible de les isoler : sans question de fait, point de recours au juge ; sans question de droit, point d'application de la loi.

C'est cette double manière d'envisager toute contestation, qui offre un moyen facile de diminuer l'autorité d'une cour suprême dont on pourrait craindre les usurpations ou les abus de pouvoir.

L'institution de cette cour n'ayant lieu que pour conserver l'unité et la pureté de la législation, dès-lors il ne peut être question, pour elle, que d'exercer cette portion de l'autorité judiciaire qui regarde l'application de la loi générale, en un mot, ce qui concerne *le droit ;* tandis

que ce qui n'est qu'individuel à chaque espèce, ce qui ne peut tirer à conséquence dans d'autres cas semblables, ce qui concerne *le fait* enfin, n'est pas assez important pour fixer l'attention d'une magistrature aussi élevée.

De là ce principe qu'il est utile de n'attribuer à cette cour suprême de juridiction que *sur la question de droit*, c'est-à-dire sur la violation de la loi.

Mais la faculté de cet examen, attribué à un tribunal suprême, n'est pas un objet de pure curiosité; il faut que, lorsqu'un jugement est reconnu contraire à la loi, il puisse être annulé, et qu'il soit porté remède à l'abus découvert.

Or, ce pouvoir peut être exercé de deux manières : ou en corrigeant la décision erronée et faisant ce que le tribunal inférieur aurait dû faire, ou en remettant la cause dans l'état où elle était avant la décision attaquée, sauf à se pourvoir de nouveau devant tel juge que la loi peut avoir désigné.

Mais le droit de statuer au fond sur les décisions annulées pour violation de la loi est incompatible avec le but de l'institution d'une cour suprême, qui n'est instituée que pour ramener à l'uniformité l'exécution de la loi.

Enfin, en ne laissant à cette cour que la faculté d'annuler les jugements rendus en violation de

la loi, sans pouvoir juger le procès lui-même, et en lui imposant l'obligation de renvoyer le fond de la cause à un autre tribunal, on ne donne à cette cour qu'une puissance suffisante pour prévenir l'établissement des jurisprudences locales ou particulières, qui attenteraient aux droits du législateur et seraient subversives de l'uniformité nécessaire à toute législation, sans qu'elle ait elle-même la possibilité de fonder un système d'application contraire à l'esprit de la loi.

L'exercice des fonctions de cette cour n'est donc ainsi qu'un préservatif, et ne peut produire les inconvénients qu'elle est destinée à prévenir. Les tribunaux inférieurs, en possession du droit d'appliquer activement la loi, sont contenus et leurs excès réprimés par la surveillance de la cour régulatrice; tandis que celle-ci n'a pas assez de spontanéité pour intervertir la législation.

Art. XIII. — Du Nombre des juges.

Une autre question, de la plus haute importance pour l'administration de la justice, est celle de savoir s'il convient que le nombre des juges soit grand ou petit; et, sous cette question générale, se trouvent comprises : 1° l'*étendue des juridictions*, c'est-à-dire *la multiplicité des tribunaux*; 2° *la composition de ces tribunaux mêmes.*

1° Quant à l'étendue des juridictions, voici ce que le bon sens indique :

Les grands ressorts de juridiction exigent souvent des déplacements dispendieux; les citoyens peu favorisés de la fortune ne peuvent les supporter. Il faut donc, autant que possible, rapprocher de leur domicile le juge qui réparera la lésion de leurs droits : c'est l'équité qui donne ce conseil.

Il convient donc de former des arrondissements tels qu'en un jour le citoyen qui demande justice puisse se présenter devant son juge, et rentrer au besoin dans sa demeure, après avoir reçu la justice qu'il attendait.

Toutefois, ce système d'organisation n'est utile que pour l'établissement des juges du premier degré; car, ainsi que nous l'avons déjà fait pressentir, l'impartialité des juges du degré supérieur sera mieux assurée, si ceux-ci sont éloignés du théâtre où les affaires ont pris naissance, et s'ils sont ainsi affranchis des suggestions dangereuses de toute haine ou de toute affection de localité.

Les ressorts de juridiction seront donc *resserrés* pour l'établissement des *tribunaux de première instance*, c'est-à-dire que leur nombre sera *multiplié* selon l'étendue du pays et de la population; et les ressorts de juridiction seront, au contraire,

étendus pour l'établissement des *cours d'appel*, c'est-à-dire que leur nombre sera *rétréci* selon les mêmes besoins et d'après les considérations qui précèdent.

2° Quant à la composition des tribunaux eux-mêmes, la question est vraiment assez difficile à décider, et c'est une de celles qui sont encore aujourd'hui le plus controversées.

D'une part, on dit qu'un seul juge est plus sujet à l'erreur et à l'influence des passions.

Ces dangers sont moins grands, lorsque la loi exige le concours de plusieurs magistrats. Plus il y a de personnes appelées à examiner la même affaire, et moins on doit craindre la partialité et la corruption, ou l'indolence et la legèreté.

En outre, la pluralité des juges présente des chances favorables pour rencontrer des hommes doués de grands talents, qui acquièrent bientôt de la prépondérance dans les corps dont ils font partie, et qui assurent la bonté des jugements.

D'ailleurs, un tribunal composé de beaucoup de membres impose plus aux plaideurs, ainsi qu'au public.

Enfin, le concours de plusieurs juges, en un même tribunal, excite, entre les magistrats, une émulation d'autant plus grande, que leur réunion est plus nombreuse, et qu'il y a plus d'honneur à s'y distinguer.

D'autre côté, les partisans d'un juge unique répondent :

La prépondérance marquée de quelques magistrats sur les tribunaux dont ils font partie est elle-même une preuve de l'inutilité de plusieurs juges ; puisqu'eux seuls, de fait, rendent le jugement, il peut être aussi convenable de les débarrasser de l'accessoire de ceux qui ne votent que pour la forme.

Les tribunaux, ne jugeant que de l'avis de la majorité, l'impéritie ou la partialité d'un seul juge peut souvent décider du sort de la cause, quelque grand que soit le nombre de ceux qui y ont concouru.

La corruption et l'indolence se glissent plus facilement encore dans une assemblée, qu'elles n'atteignent un individu.

Les juges siégeant en assemblée peuvent se disculper de tout jugement erroné ou abusif, en rejetant la faute sur la majorité.

Les avantages, tant en appointements qu'en considération peuvent être augmentés, si le nombre des juges est petit.

Enfin, la principale raison de repousser la pluralité des juges, est celle-ci :

On ne sait s'il est quelques branches de connaissances humaines dans lesquelles on peut compter les savants par milliers ; on ne sait s'il

en est une dans laquelle, après avoir compté les savants par milliers, on peut compter, parmi ces savants, des milliers d'hommes d'un jugement droit, d'un caractère ferme, impartial, et intègre.... Mais ce qu'il est facile de savoir, c'est qu'il n'est aucune science qui soit plus longue et ordinairement plus dispendieuse à acquérir que celle des lois. Il peut exister, dans un pays, un grand nombre de magistrats probes et intéressés ; il peut y exister aussi un grand nombre d'avocats habiles à bien défendre une cause ; mais combien croit-on qu'on y trouverait de jurisconsultes tels que les exigeraient cependant les fonctions si délicates, d'après lesquelles on a le pouvoir de prononcer sur la fortune, l'honneur, et la vie de ses concitoyens?... On ne craint pas d'affirmer que plus le nombre des juges sera petit, plus il sera facile d'élever à la magistrature des hommes dont les talents et le caractère offrent de véritables garanties de leur savoir et de leur indépendance.

Tels sont, en résumé, les raisonnements de ceux qui soutiennent l'ùn et l'autre système.

Quant à moi, je crois, avec le savant Meyer, qu'il importe surtout que les places judiciaires soient dignement remplies; que, pour cela, le soin le plus scrupuleux soit apporté dans les nominations ; que, le nombre de tribunaux et de membres dans chacun de ces tribunaux étant petit,

les avantages des magistrats puissent être considérables, et leur considération soit assurée par des égards qui perdraient de leur prix s'ils étaient prodigués; qu'il serait préférable de n'attribuer, dans chaque ressort, qu'à un seul juge la décision de toutes les causes, *du moins en première instance;* mais qu'en général il est indispensable que le nombre des magistrats soit le plus petit possible.

Résumé des Éléments de l'autorité judiciaire.

Ainsi donc, en résumé, pour que l'organisation de l'autorité judiciaire, sous une monarchie constitutionnelle et représentative, offre toutes les garanties réclamées et obtenues jusqu'à ce jour, il faut qu'on y établisse :

D'abord l'indépendance complète des juges, au moyen de l'inamovibilité et d'un traitement élevé;

Un recours ouvert contre les erreurs ou les iniquités possibles de ces juges;

La certitude légale que leurs prévarications ou leurs dénis de justice seront punis;

L'institution d'un ministère public, grande et utile fonction par le moyen de laquelle la société tout entière est représentée devant les tribunaux, et s'y fait entendre, soit pour demander la punition des crimes qui la troublent, soit pour défendre les intérêts de ceux dont la tutelle lui est confiée;

Des lois qui interdisent la création de commissions et de tribunaux extraordinaires, et qui prescrivent ainsi de ne point enlever les citoyens à leurs juges naturels;

Des lois qui établissent la publicité des audiences et des débats judiciaires, dans tous les cas où cette publicité ne nuirait ni à l'ordre public, ni aux bonnes mœurs;

Et l'obligation pour les juges d'énoncer les motifs de leurs décisions;

En matière criminelle, des jurés qui prononcent sur le fait inculpé, et qui sont choisis seulement par le sort, d'après une liste où sont inscrit les citoyens qui remplissent des conditions déterminées par la loi;

Des lois qui accordent pleine liberté à la défense, et tracent aux juges toute l'étendue de leurs devoirs à cet égard;

Des formes de procéder qui concilient tout à la fois l'intérêt d'une prompte justice et la nécessité d'un mûr examen des causes;

Une cour suprême qui maintienne l'uniformité dans l'application des lois, en cassant les jugements qui les auraient méconnues ou violées;

Enfin, dans toute l'étendue de l'empire, des juges de premier ressort qui soient à la portée des justiciables; des juges de second degré qui en soient plus éloignés; et partout le plus petit

nombre possible de magistrats dans chacun de ces tribunaux.

Telles sont les principales conditions d'une bonne organisation judiciaire.

§ IV. — *De l'Organisation de l'autorité administrative.*

L'autorité administrative a, comme nous l'avons vu, une fonction générale : c'est celle de pourvoir par des ordonnances, à l'exécution des lois, au maintien de l'ordre public, aux différents besoins de la société.

Elle a aussi deux fonctions spéciales, ce sont :

1° D'exercer une haute tutelle sur certains établissements publics ;

2° De gérer avec soin le patrimoine public.

Mais les gouvernés sur lesquels son action journalière s'exerce sont répandus sur toute la surface de l'empire; et il en peut être de même de tous les établissements publics et des choses communes qu'elle doit secourir par sa tutelle ou conserver par sa gestion.

Comment, sur un aussi grand espace, ses ordres et ses directions seront-ils exactement transmis, fidèlement exécutés?

Telle est, quand on organise, la difficulté qui se présente naturellement à l'esprit.

Trois moyens, dont l'union est nécessaire, peuvent conduire à ce but :

1° Diviser le territoire en grands arrondissements;

2° Placer un agent de la puissance exécutive à la tête de chacun d'eux;

3° Maintenir ces agents dans une dépendance salutaire.

Examinons, en détail, chacun de ces moyens d'organisation.

N° 1. — *De la Division du territoire.*

De la division administrative du territoire, si elle est bien faite, résultent l'économie, la célérité dans l'expédition des affaires, la bonne et impartiale justice dans leur décision. Les intérêts des citoyens, mieux groupés, s'unissent plus facilement pour se soutenir et se défendre; et leur association, en même temps qu'elle donne, à l'action de la puissance exécutive, une plus grande force, concourt plus efficacement à la prospérité et au bien-être de l'état, par la facilité avec laquelle on peut entreprendre ou favoriser les grands travaux d'utilité publique.

Le législateur doit donc s'occuper de tracer, dans le pays, des circonscriptions telles qu'elles puissent satisfaire aux intérêts généraux.

Mais on sent que, sur un territoire d'une cer-

taine étendue, une seule division ne suffirait pas pour atteindre le but général de l'action administrative; il admettra donc des subdivisions.

L'établissement des unes et des autres doit être régi par des principes différents.

Quant à la première division, celle qui sera le plus rapprochée du gouvernement, il convient que la circonscription adoptée ne soit pas resserrée dans d'étroites limites. Il faut prendre garde de disséminer, d'éparpiller trop les centres d'action sur la surface du pays : leur grand nombre, et par conséquent leur trop petite étendue, aurait pour effet d'isoler beaucoup trop les uns des autres des pays qui peuvent avoir de l'affinité entre eux, et qui demandent un lien commun qui les unisse.

Ces divisions politiques s'appellent ordinairement des *provinces;* en France, on les nomme aujourd'hui *départements.*

Elles peuvent avoir été originairement formées par des portions différentes d'un même peuple, ou même par de petites tribus d'origines diverses. Mais lorsque, depuis long-temps, elles se sont réunies sous la même domination, leurs limites primitives ne sont jamais un obstacle à une meilleure division territoriale : le législateur peut même avoir pour objet de détruire certains priviléges particuliers à ces provinces, et de les

fondre, pour ainsi dire, dans une législation plus homogène.

Sa sagesse évitera, toutefois, dans les nouvelles circonscriptions, et autant que les localités pourront le permettre, de composer une même province des débris de diverses provinces anciennes; elle exigera que les nouvelles circonscriptions ne soient formées que par des citoyens d'une même origine et déjà liés par mille rapports; elle voudra, enfin, que le même langage, les mêmes mœurs, les mêmes intérêts généraux, ne cessent pas de les attacher les uns aux autres.

L'administration doit en retirer de grands avantages.

Quant à la seconde division, voici ce qu'il faut remarquer.

Il existe, dans tout pays, des agglomérations d'habitants; ils ont bâti des villes, ou formé des villages; ou bien, enfin, leurs demeures éparses sont distribuées sur le territoire, afin de mieux procéder à sa culture, sans pour cela que les habitants aient voulu s'isoler les uns des autres.

Ces agglomérations forment autant de petites sociétés, qui ont leurs intérêts distincts, leurs relations particulières, et toujours un territoire qui leur est propre et qu'elles cultivent.

Il ne serait pas au pouvoir du législateur de les détruire; la seule tâche qui lui reste est donc

de les organiser le mieux possible, en respectant leur existence individuelle. La première division, on le sent, est tout artificielle et peut varier, jusqu'à un certain point, dans son étendue. Celle-ci, au contraire, est naturelle et ne pourrait être bouleversée, sans détruire les fondements de la société même.

Ainsi, partout où se trouve une ville, un village, il sera nécessaire d'admettre une division particulière; et dans cette division sera comprise la portion du territoire cultivée par les travaux des habitants, ou nécessaire à leurs besoins divers.

Partout ces divisions inférieures ont leur nom particulier : on les nomme *communes*, parce qu'en effet les habitants qui les composent ont des *intérêts communs*, et que c'est même le motif de leur étroite union.

Leurs limites doivent donc être celles qu'indiqueront des intérêts locaux bien appréciés.

Mais il est possible que ces deux sortes de divisions territoriales ne suffisent point à la bonne administration de la société, et qu'il soit nécessaire d'établir de petits centres d'action intermédiaires entre les provinces et les communes.

Si donc cette autre division est jugée nécessaire, il faut au moins que ces chefs-lieux

intermédiaires aient plus d'importance que les communes qui les entourent; qu'ils offrent plus de ressources en tous genres; et qu'on choisisse surtout les endroits du territoire particulier de chaque province où des foires, des marchés plus considérables en font le point de réunion le plus habituel des communes environnantes.

N° 2. — *Des Agents d'exécution.*

Quelle que soit la personne à laquelle est remise la puissance exécutive, elle ne peut administrer elle-même; il faut donc qu'elle délègue cette puissance à des agents divers, placés dans l'ordre d'une hiérarchie dont le président, dans la république, et le roi, dans la monarchie représentative, seront le suprême degré. Voyons quels doivent être ces agents.

Art. I. — Division des agents.

Ces agents sont de deux sortes : *directs* ou *auxiliaires*.

Les agents directs de l'administration sont ceux auxquels la puissance exécutive est directement confiée, à quelque degré qu'ils soient placés dans la hiérarchie administrative.

Ils se divisent eux-mêmes en agents *suprêmes*,

agents *supérieurs*, agents *intermédiaires*, et agents *inférieurs*.

I. *Des Agents suprêmes*.

Ces agents ne peuvent être autres que des ministres.

Un *ministre* est un fonctionnaire public responsable, que le chef du gouvernement admet dans sa confiance pour administrer une branche quelconque des affaires de l'état, lui faire le rapport de celles qui exigent des ordres spéciaux de sa part, recevoir directement ses ordres et les faire exécuter.

Ainsi les ministres sont les premiers d'entre les agents chargés d'imprimer le mouvement au corps politique.

C'est du prince qu'ils reçoivent directement l'action qu'ils doivent communiquer. Ils forment son conseil de gouvernement ; et, possédant ainsi sa pensée, ils peuvent, avec facilité, donner les directions convenables aux rouages divers de la grande machine politique.

Déterminer le nombre et les attributions des ministres est l'une des prérogatives du prince ; elle doit être entièrement libre ; elle dérive de la puissance exécutive, dont il est seul investi, et dans l'exercice de laquelle les autres pouvoirs

de l'état ne peuvent s'immiscer sans troubler l'ordre social.

Mais, si le législateur ne doit point avoir le droit de statuer sur le nombre, la division et la démarcation des ministères, il est du moins quelques conseils, qui sont donnés, par la droite raison, comme des règles presque invariables à cet égard.

1° Une des portions les plus importantes de la puissance exécutive est assurément celle qui se lie au droit des gens, c'est-à-dire au droit d'envoyer et recevoir des ambassadeurs, de déclarer la guerre, de conclure des traités de paix, d'alliance, et de commerce ; en un mot, de faire tout ce qu'exige le maintien ou le rétablissement des relations d'un peuple avec ses voisins.

La raison indique donc que le prince doit créer auprès de lui un ministère des affaires étrangères ou relations extérieures, qui sera ainsi le dépositaire de ce qui aura trait à la sûreté extérieure et à la gloire de la nation.

Ce ministère aura donc tout naturellement dans ses attributions :

Le maintien et l'exécution des traités et conventions de politique et de commerce ;

La correspondance avec tous les ministres, résidents, consuls, soit des puissances étrangères

près du monarque, soit du monarque près des gouvernements étrangers;

La démarcation des limites du territoire national;

Et plusieurs autres objets d'une moindre importance, et qui se rapportent à cette nature d'attributions.

2° Une autre portion plus importante encore de l'exercice de la puissance exécutive est celle qui a pour objet de régulariser tous les mouvements de la société dans l'intérieur de l'état, et de pourvoir à tous ses besoins matériels et intellectuels.

De là la nécessité d'un ministère de l'intérieur.

L'agent supérieur qui en sera chargé aura dans ses attributions :

La nomination de tous les agents inférieurs de l'administration directe;

Le maintien du régime politique établi;

L'exécution des lois relatives à la police générale, à la tranquillité, et à la sûreté intérieures;

La division du territoire, et les changements qui pourraient devenir nécessaires dans les circonscriptions adoptées;

La garde nationale, les prisons et maisons de réclusion;

Les hôpitaux civils, les établissements et ateliers de charité, la répression de la mendicité;

Les encouragements pour les actions généreuses;

Tous les détails relatifs à l'instruction publique, les sociétés savantes et littéraires, les bibliothèques publiques, les archives de l'état, la conservation des monuments, les écoles des beaux arts;

La confection et l'entretien des routes, ponts et canaux, et autres grands travaux publics;

Les mines et carrières;

La navigation intérieure;

L'agriculture, son encouragement et son perfectionnement;

La surveillance sur les récoltes, et le prix des grains; leur importation et leur exportation; la circulation des subsistances, les approvisionnements de réserve;

Le commerce et l'industrie, les inventions et perfectionnements dans les arts industriels;

Et beaucoup d'autres points qu'il serait trop long d'énumérer ici.

3° Une troisième portion de l'exercice de la puissance exécutive doit nécessairement se rattacher à tout ce qui a trait à la fortune publique; et de là l'établissement d'un ministère des finances.

Ce ministère aura dans ses attributions :

La réunion des éléments du budget de l'état, en recettes et en dépenses; sa formation et sa présentation au roi et aux chambres nationales;

Les projets de loi et règlements généraux qui ont pour objet l'assiette, la répartition et le recouvrement des contributions directes, l'établissement et la perception des contributions indirectes;

La haute direction du trésor public et du mouvement général des fonds pour leur application aux dépenses publiques, dans les lieux où le service les réclame;

La surveillance de toutes les administrations financières, la fonte et la refonte des monnaies;

Les établissements, baux, régies, et entreprises qui donnent un produit au trésor de l'état;

La régie des domaines de l'état;

L'établissement des douanes et la recette de leurs produits;

Enfin, l'ensemble de ce qui intéresse directement ou indirectement l'administration financière de l'état.

4° Une quatrième portion de l'exercice de la puissance exécutive doit nécessairement s'appliquer à la bonne administration de la justice dans

tout l'état. De là l'établissement d'un ministère de la justice, qui aura dans ses attributions :

L'organisation et la surveillance de toutes les parties de l'ordre judiciaire ;

La présentation au roi de tous les sujets propres à remplir les importantes fonctions de la magistrature ;

Les ordres et instructions à transmettre aux cours et tribunaux, pour l'exécution des lois et règlements ;

La correspondance habituelle avec les officiers du ministère public, sur tout ce qui est soumis à leur action ou confié à leur surveillance ;

Les dépenses de l'ordre judiciaire ;

Le dépôt des sceaux de l'état, dont l'empreinte doit être apposée sur chacune des lois délibérées par les chambres et sanctionnées par le prince.

5° Une cinquième portion de la puissance exécutive devra s'exercer encore spécialement sur tout ce qui tend à préparer ou à soutenir les guerres où l'état peut être entraîné ; de là l'établissement d'un ministère de la guerre, qui aura dans ses attributions :

La levée, la surveillance, la discipline, et le mouvement des armées de terre ;

L'artillerie, le génie, les fortifications, les places de guerre ;

La gendarmerie, la justice et la police militaires, les prisonniers de guerre ;

Le travail sur les grades, avancements, récompenses ; les pensions, secours, et traitements de réforme ;

Les fournitures, les vivres, et autres approvisionnements pour les armées de terre ;

Les hôpitaux militaires ;

Les transports, convois, et équipages militaires ;

Les poudres et salpêtres, et enfin tout le matériel des forces militaires.

6° Une sixième portion de la puissance exécutive devra nécessairement encore s'appliquer à une autre partie de la force publique qui, à cause de son importance et de sa spécialité, a besoin d'une direction et d'une administration particulières ; je veux parler de la marine.

Un ministère sera donc aussi créé, qui aura dans ses attributions :

Le personnel et le matériel de la marine ;

L'entretien et le mouvement des forces navales ;

L'entretien des ports militaires ;

La levée des marins pour le service des bâtiments de l'état, et celle des ouvriers pour les travaux des arsenaux maritimes ;

Les forges et fonderies de la marine;

Les hôpitaux;

Les tribunaux maritimes;

La police de la navigation et des pêches maritimes;

L'approvisionnement des arsenaux maritimes;

Enfin, l'administration militaire, civile, judiciaire, et la défense des colonies, si l'état en possède.

Il est sans doute encore quelques matières qui, par leur importance, pourraient donner lieu à l'établissement de quelques autres ministères spéciaux; tels seraient, par exemple, l'instruction publique, les affaires relatives aux cultes, le commerce et l'industrie, la police générale. Mais on sent que cette création est essentiellement dépendante, soit du système politique adopté par tel ou tel gouvernement, soit des nécessités qui se font sentir à telle époque plus qu'à telle autre.

Je me suis seulement proposé d'indiquer, avec quelques détails, les ministères dont l'existence paraît inséparable d'une bonne et régulière administration générale, au milieu d'une nation dont la population est florissante et le territoire étendu.

J'achève en faisant remarquer, d'abord, que le principe de la responsabilité ministérielle oblige les ministres à contre-signer tous les actes royaux qui règlent ce qui entre dans les attributions de

leur ministère, et que ces actes ne peuvent avoir d'effet que lorsqu'ils sont revêtus de cette signature.

Et qu'enfin, dans le cours de leurs hautes fonctions administratives, les ministres ont moins à faire par eux-mêmes qu'à diriger l'exécution et à l'obtenir des administrateurs qui leur sont subordonnés.

II. *Des agents supérieurs.*

Nous venons de voir les agents directeurs de l'action administrative au centre de l'empire; examinons maintenant l'agence à laquelle l'administration suprême peut confier l'exécution des mesures qu'elle croit devoir prendre, pour la sûreté générale et le maintien de l'ordre public.

Ces agents seront ceux qui présideront aux grandes divisions du territoire, et peu importe qu'on les appelle *gouverneurs, intendants, préfets, beys* ou *pachas.*

Sentinelles disséminées sur tous les principaux points du royaume, ces agents ne doivent être étrangers à aucun des mouvements du corps social.

Chargés d'éclairer le gouvernement, ils doivent tout voir et tout surveiller. Gardiens de la paix publique, ils doivent prévenir les délits par tous les moyens que les lois mettent à la disposition

de la police administrative. Sous ces différents rapports, ils doivent faire sentir leur action à toutes les classes ; ils doivent être en contact avec tous les citoyens. Enfin, telle est la nature des attributions dont ils doivent être investis, que leur action, presque toujours subordonnée aux circonstances, doit varier comme elles, et qu'il est également impossible de tracer avec précision la ligne qu'ils doivent suivre et les limites devant lesquelles ils doivent s'arrêter.

On ne peut se le dissimuler : dans l'exercice d'un pouvoir aussi difficile à définir, l'abus est bien voisin de l'usage. Et toutefois, ces fonctionnaires élevés doivent éviter avec soin tous les actes arbitraires ; car rien, plus que les abus de pouvoir, n'éloigne les citoyens de l'affection qu'ils portent à leur gouvernement.

Une différence essentielle devra être remarquée entre la nature de l'autorité qu'exerceront ces agents et celle qui appartiendra aux ministres. Celle du ministre a toujours une certaine spécialité ; il est renfermé dans une sphère déterminée et distincte du service public. Le gouverneur ou préfet, au contraire, correspondra avec tous les ministres, exécutera toutes les mesures qui concerneront l'étendue de sa circonscription, quel que soit le genre de service auquel elles appartiennent.

III. *Des Agents intermédiaires.*

Si le territoire est tellement étendu, et si la division en a été faite de telle sorte qu'il contienne moins de ces gouvernements ou préfectures, et qu'il soit nécessaire d'adopter le système des agents intermédiaires d'exécution, afin de faire parvenir plus facilement l'action administrative jusqu'aux communes, c'est-à-dire jusqu'au peuple, quel sera le caractère de ces nouveaux agents?

La nature même des choses l'indique : sans doute, ils seront rangés dans la classe générale des administrateurs, mais leur fonction sera de transmettre et d'informer, plutôt que d'ordonner; de surveiller, plutôt que d'agir; ils seront les yeux, plutôt que les bras de l'administration.

Nulle autorité proprement dite, ne devrait leur être confiée, que dans le cas où l'intérêt de la chose publique demanderait une prompte détermination, où il serait besoin de constater immédiatement certains faits, ou enfin pour la nomination de certains agents inférieurs, dont ils pourront mieux connaître la capacité, mieux surveiller et diriger les opérations.

IV. *Des Agents inférieurs.*

Enfin, voici la puissance exécutive en présence du peuple même; ses prescriptions sont descendues d'échelon en échelon jusqu'à la commune; c'est là, surtout, que sa voix doit se faire entendre; ses commandements doivent y trouver l'obéissance, car elle parle au nom de la société tout entière, elle est son organe.

Là, cependant, se rencontre un autre pouvoir, dont nous n'avons point encore parlé, et dont il est utile d'expliquer l'origine, la nature, et l'organisation.

1° *Du Pouvoir municipal et de son origine.*

Il n'y a pas de bourgade qui, à l'instant même de sa formation, n'ait reconnu la nécessité d'une administration intérieure et d'une police locale. Cette administration, cette police exigeaient de l'action et de la surveillance, et la raison indique que les hommes les plus sages en durent être chargés. Ces régulateurs, choisis d'abord parmi ceux dont l'âge garantissait la sagesse, ont été successivement connus sous la dénomination d'anciens, de gérontes, d'édiles, de duumvirs, de consuls, d'échevins, de maires, et d'officiers municipaux.

C'est sur cette première assise que les législateurs des nations ont élevé l'édifice social. Cet édifice fut porté à sa hauteur, lorsque plusieurs bourgades s'étant réunies pour former un corps de nation, au-dessus des municipalités particulières fut érigée une municipalité générale, à laquelle on donna le nom de gouvernement.

La réunion de ces petites peuplades en un seul faisceau les plaça dans une position tout-à-fait nouvelle. Chacune d'elles exista tout à la fois comme famille particulière, et comme fraction d'une famille plus considérable; et, sous ce double rapport, elles furent subordonnées à deux régimes bien distincts : la loi municipale et la loi politique.

Le régime municipal était sorti, comme de lui-même, des mœurs, des habitudes, et surtout des besoins des habitants.

L'organisation générale exigeait beaucoup plus de combinaisons. Il fallait former un tout régulier d'éléments divers, et quelquefois discordants; il fallait régler les relations des différentes municipalités entre elles, et leurs rapports avec l'autorité supérieure; en un mot, il fallait constituer un gouvernement, lui donner une forme et des chefs; et le grand art d'organiser les sociétés était encore dans la première enfance. Cependant, le problème fut résolu d'une manière très simple.

Les chefs, c'est-à-dire, les officiers municipaux des diverses tribus se réunissent en conseil national. Là, chacun d'eux expose le mode établi dans sa commune, et le régime municipal le plus généralement adopté, devient le type du nouveau gouvernement.

Ainsi, lorsque, dans la majeure partie des communes, l'administration était concentrée dans la main d'un seul, le gouvernement fut monarchique. La démocratie prévalut, lorsque, dans la généralité des bourgades, le pouvoir était disséminé entre tous les individus qui l'exerçaient collectivement, et dans des assemblées générales. Le régime aristocratique, enfin, s'établit dans les contrées où le plus grand nombre des communes était soumis à des conseils composés des plus notables habitants.

De cette manière se sont formées les trois espèces de gouvernements auxquels les publicistes sont convenus de donner la dénomination de gouvernements simples; c'est ainsi, du moins, que l'on peut concevoir que les choses se sont passées dans les pays où la force n'a pas imposé la loi.

De ces notions il résulte que le régime municipal n'a été ni organisé par des publicistes, ni imposé, comme presque toutes les institutions du moyen âge, par l'ignorance armée; mais que cet

arbre antique est une production du sol, qu'il couvre de ses rameaux, et que c'est spontanément, et poussés par le désir de leur conservation, que les hommes se sont réunis sous son ombre tutélaire.

C'est donc véritablement là un pouvoir naturel, qu'on ne peut méconnaître à moins d'être insensé ; il ne s'agit que de l'utiliser au profit du pays.

Le gouvernement représentatif une fois adopté, le législateur, s'il a de la bonne foi, verra clairement ses conséquences. La plus légère réflexion lui fera sentir que le principe vital du gouvernement représentatif est que tous les intérêts, ceux des communes et des départements ou provinces, comme ceux de la nation elle-même, soient représentés.

Supposons donc une organisation dans laquelle les intérêts généraux soient seuls représentés, dans laquelle l'administration secondaire serait exclusivement confiée aux agents du pouvoir, à des hommes presque partout étrangers aux individus et aux affaires des communes : n'est-il pas évident que, dans un pareil état de choses, au lieu d'un gouvernement représentatif que l'on croirait avoir, on n'aurait, dans la réalité, qu'un assemblage bizarre d'institutions disparates, qu'un

système incohérent, qui, comme tous les édifices qui portent à faux, n'aurait aucune espèce de solidité.

Au contraire, avec des élections périodiques aux fonctions municipales et à celles qu'il est utile de créer auprès des agents supérieurs de l'administration, dans chaque grande division du territoire, tous les droits ont des garanties, tous les citoyens, des défenseurs; et, à l'époque des réunions pour le choix des députés, comme les notables de chaque subdivision auront successivement parcouru tous les degrés de la hiérarchie administrative, les électeurs auront des données sûres, et les élus les connaissances nécessaires. Ils auront tous (ce qui vaut encore mieux que des connaissances) un vif attachement pour la constitution de leur pays; ils l'aimeront, parce qu'ils la connaîtront.

Mais si le gouvernement, qui ne peut pas tout voir, voulait cependant tout faire; s'il professait hautement que la chose publique ne peut être utilement servie que par des hommes de son choix; les citoyens, déshérités de sa confiance, lui refuseraient la leur; les vanités s'irriteraient, et personne ne s'attacherait à un ordre de choses auquel il serait constamment étranger.

Dans un pareil état de choses, il n'y aurait jamais d'esprit public, parce qu'il n'y aurait ja-

mais d'esprit de famille. Ce qui serait encore plus déplorable : il s'établirait une lutte continuelle entre les libertés garanties par le pacte fondamental et le régime administratif. Quelle serait l'issue de cette lutte? Le doute seul fait reculer d'effroi.

De la Nature du pouvoir municipal.

Après ces considérations générales, jetons un coup d'œil sur la nature du pouvoir municipal et les fonctions qui lui sont propres.

Les citoyens, considérés sous le rapport des relations locales qui naissent de leur réunion sur un même point, tel qu'une ville, un bourg, un village, forment, comme nous l'avons vu, des communes.

A l'instant où cette aggrégation s'établit, deux sortes d'intérêts se manifestent : l'un, personnel et particulier ; l'autre, général et commun.

Le premier se concentre dans les droits propres à chaque individu ; le second se compose de tous ceux qui appartiennent à la généralité des habitants comme corps moral et politique. Ces derniers embrassent toutes les propriétés communes.

Chaque individu, arbitre suprême de ses affaires domestiques, les régit comme bon lui semble. Il ne peut pas en être de même des propriétés communes, telles que des droits qu'il faut

défendre, des pâturages dont il faut régler l'usage, des bois dont la conservation exige une surveillance continuelle, des domaines qu'il faut exploiter ou donner à ferme.

Si tous les habitants étaient appelés à la manutention de ces différents objets; si tant de volontés agissaient simultanément et avec des pouvoirs égaux, rien ne se ferait ou tout se ferait mal.

Les membres de ces associations étaient donc conduits, par la force des choses, à réunir en une seule volonté toutes les volontés individuelles; à confier à ceux d'entre eux qu'ils en croiraient les plus dignes le droit exclusif de concourir à l'administration du patrimoine commun; en un mot, à se choisir des mandataires, qui agissent pour eux, en leur nom, et surtout dans leurs intérêts.

Là ne devait pas s'arrêter la sollicitude des membres de ces nouvelles associations. S'il importait à tous que les affaires communes fussent bien administrées, chacun d'eux n'était pas moins intéressé à ce qu'une sage prévoyance écartât de l'enceinte des habitations tout ce qui pourrait compromettre la sûreté des citoyens, troubler leur tranquillité, corrompre la salubrité de l'air, et gêner la circulation dans les rues et dans les places publiques.

Le mandat qui confère à un petit nombre l'administration des affaires communes, doit donc aussi leur imposer l'obligation de faire jouir les habitants des avantages d'une bonne police, ou, ce qui est la même chose, de maintenir, dans l'enceinte des habitations, la sûreté, la tranquillité, la propreté, la salubrité.

C'est à ces mandataires des communes que l'on donne le nom d'officiers ou de conseillers municipaux.

Nous venons de dire que ces officiers étaient en un certain nombre. A quels dangers la chose publique ne serait-elle pas exposée, si la direction en était confiée non à plusieurs individus, mais à un fonctionnaire qui délibérerait seul, et seul ferait exécuter ses délibérations! S'il ne joignait pas à un esprit éclairé le plus vif désir de faire le bien, il serait séduit par le charme du pouvoir, il oublierait bientôt qu'il est citoyen, et l'homme se montrerait tout entier avec ses préjugés, ses passions, et ses vices.

Ainsi, de toutes les manières d'organiser les municipalités, la plus vicieuse, disons mieux, la plus désastreuse, serait de confier à un seul homme la régie des biens communaux, et le droit de régler la police intérieure des communes. Au contraire, appelez tous les habitants à délibérer, et vous aurez la plus grande proba-

bilité possible que le bien général sera le résultat de la délibération.

Mais les grandes réunions donnent souvent lieu à de grands désordres. On y a pourvu par une conception qui tient aux temps modernes, et qui consiste à obliger les habitants des communes et les nations elles-mêmes à s'abstenir de la direction de leurs propres affaires, et à la confier à des mandataires ou représentants.

Cette mesure, commandée aux grands peuples par la force des choses, n'est pas aussi nécessairement applicable aux communes, même aux communes les plus populeuses. Mais le principe n'en est pas moins salutaire.

Reste à savoir quel doit être, dans chaque ville, bourg ou village, le nombre de ces mandataires, ou, ce qui est la même chose, des officiers municipaux.

Du Nombre des officiers municipaux.

Nous venons de dire que plus les assemblées délibérantes sont nombreuses, plus il est probable que l'intérêt public prévaudra ; mais nous avons ajouté que les grandes réunions ne donnent que trop souvent lieu à de grands désordres. Tel est donc le problème à résoudre : composer les municipalités de manière que le bien-être de

la commune ait une garantie dans le nombre des officiers municipaux, sans que l'ordre et la sagesse des délibérations en soient compromis.

Il paraît raisonnable de fixer le *minimum* à neuf, et le *maximun* à cent, et de composer les corps municipaux de nombres intermédiaires, suivant l'importance, la population, et l'esprit des communes qu'il s'agit d'organiser.

Mais des accidents imprévus, des événements fortuits, des esprits turbulents et factieux, peuvent compromettre la sûreté, la tranquillité, et même l'existence d'une commune; et la nature du mal sera telle que le remède le plus prompt pourra seul en arrêter les progrès. Cependant, la municipalité ne fût-elle composée que de neuf membres, il faut du temps pour les réunir, il en faut pour délibérer. Si, dans cette crise, l'action du pouvoir municipal est soumise aux formes ordinaires, il arrivera le plus souvent que, lorsque enfin la délibération sera arrêtée, le moment d'agir efficacement sera déjà loin.

Le chef de la municipalité dans les communes, comme le pouvoir exécutif dans les gouvernements, doit donc être autorisé à prendre seul les mesures d'urgence que des circonstances imprévues peuvent rendre absolument nécessaires.

Voilà de l'arbitraire, du moins cela y conduit;

il le faut bien, puisque la loi ne peut pas prévoir tout ce que l'administration est chargée de prévenir.

Voyons maintenant à qui appartient le choix des officiers municipaux.

Du Choix des officiers municipaux.

Le pouvoir municipal n'est pas une création de la loi; il existe par la seule force des choses; il est, parce qu'il ne peut pas ne pas être; il est, parce qu'il est impossible que les habitants d'une même enceinte, qui consentent à faire le sacrifice d'une partie de leurs moyens et de leurs facultés pour se créer des droits et des intérêts communs, soient assez imprévoyants pour ne pas donner des gardiens à ce dépôt, pour ne pas charger quelques-uns d'entre eux de veiller à sa conservation et d'en diriger l'emploi.

Mais, s'il en est ainsi, si le pouvoir municipal est de l'essence de toutes les corporations d'habitants, les lois ne pouvant rien contre la nature des choses, il faut dire qu'elles ne peuvent ni supprimer les corps municipaux, ni priver les communes du droit de les élire.

Cependant, toutes les fois qu'un gouvernement inquiet et jaloux évoque à lui le pouvoir municipal, et l'exerce en administrant les communes par des fonctionnaires de son choix, et qu'il ré-

voque à sa volonté, quelque dénomination qu'il donne à ces commissaires, il n'y a plus d'officiers municipaux.

Cela est vrai, mais il ne faut pas s'y méprendre : si, dans ce cas, il n'y a plus d'officiers municipaux, c'est que les habitants n'existent plus en corps de communauté.

Nous disons que les habitants privés du droit d'élire leurs officiers municipaux cessent d'exister en corporation. Alors, en effet, ces habitants, étrangers aux affaires de leurs communes et sans liens qui les unissent entre eux, ne sont plus que des aggrégations d'hommes. Il y a encore des villes, des bourgs, et des villages : il n'y a plus de cités.

Les cités sont de deux sortes : *souveraines* ou *sujettes*.

Les cités *souveraines* sont celles qui se donnent des lois et n'en reçoivent de personne. Semblables aux villes libres d'Allemagne, ce sont autant de républiques.

Pour se faire une juste idée d'une cité *sujette*, il faut la considérer sous deux rapports : comme un tout et comme faisant partie d'un tout ; ou, en d'autres termes, comme une famille, une corporation particulière, et comme un des éléments de la grande famille, de la corporation générale.

Envisagée sous ce dernier point de vue, la cité, comme tous les particuliers, est sujette du souverain, et comme eux, soumise à toutes les lois de l'état.

Mais, sous l'autorité de ce même souverain, et sous la seule condition d'obéir aux lois générales, s'élève, dans chaque commune, un pouvoir conservateur de tous les intérêts communs de cette famille ou corporation particulière.

De ces définitions, il résulte que, sous une constitution libre, toutes les réunions d'habitants doivent former autant de cités; que, par conséquent, toutes doivent avoir le choix de leurs administrateurs, et que le contraire ne peut être toléré que sous un prince absolu.

Du Choix des maires ou chefs des municipalités.

Telle est pourtant la nature du pouvoir municipal, que rien ne fait obstacle à ce que ceux qui l'exercent soient chargés de fonctions étrangères à celles qui leur sont propres.

Il est libre au gouvernement de leur déléguer quelques branches de l'administration générale. De même la loi peut les rendre habiles à la confection de quelques-uns des actes qui appartiennent à l'autorité judiciaire.

C'est ainsi que, dans l'organisation actuelle de la France, les maires des communes sont officiers

de police judiciaire et de l'état civil, et que l'administration leur confie la surveillance du recouvrement des impôts, et l'exécution des mesures relatives au recrutement de l'armée.

Envisagés sous tous ces points de vue ou sous quelques-uns d'entre eux, les maires peuvent être tout à la fois les mandataires de leurs communes, les agents de la loi, et les délégués du gouvernement.

Mais la réunion de ces fonctions diverses ne peut s'opérer, soit par la seule volonté de la puissance exécutive, soit par le fait seul des communes, sans mettre en opposition deux principes auxquels il est également impossible de porter la plus légère atteinte.

Et, d'abord, le simple bon sens dit que le maire ne peut être choisi que par les habitants, et cela par un raisonnement qui frappe les entendements les plus ordinaires : c'est que le mandataire et le mandant sont des corrélatifs nécessaires, et qu'il répugne aux notions les plus simples que celui qui n'a reçu aucun mandat d'une commune, stipule en son nom et s'en dise l'agent et le mandataire. D'un autre côté, nous avons vu qu'une des prérogatives du pouvoir exécutif est de nommer seul à tous les emplois de l'administration publique.

Ainsi la prérogative royale franchirait ses li-

mites, si elle attribuait les fonctions municipales à ceux qu'elle juge à propos de charger de quelques parties de l'administration générale.

De même, et à bien plus forte raison, les habitants d'une commune sont dans l'impuissance de conférer, à celui qu'ils auraient choisi pour maire, l'exercice de la branche la plus insignifiante de cette même administration générale.

Cependant, on ne peut pas se dissimuler que le cumul des fonctions administratives et municipales présente ordinairement quelques avantages. On doit croire; en effet, que, voyant l'homme de leur choix honoré de la confiance du prince, les habitants auront plus d'égard pour sa personne et plus de soumission aux ordres qu'il leur intimera; soit comme maire, soit en qualité d'administrateur ou agent du prince.

L'intérêt public, l'intérêt particulier des communes se réunissent donc pour provoquer une espèce de transaction entre les deux principes, dont l'un veut que tous les officiers municipaux et le maire lui-même soient choisis par les habitants; et l'autre, qu'aucune branche de l'administration générale ne puisse être exercée sans une délégation spéciale du roi.

Cette transaction n'est rien moins qu'impossible, et même elle peut s'effectuer de trois manières :

1° Le gouvernement présente un petit nombre d'individus pour remplir les fonctions de maire, et les habitants choisissent.

2° Le droit de présenter est déféré à la commune, et celui de choisir, au gouvernement.

3° Tous les habitants qui jouissent des droits civils, légalement réunis en assemblée générale, nomment leurs officiers municipaux. Le tableau en est mis sous les yeux du gouvernement, qui signale celui d'entre eux auquel il juge à propos de donner sa confiance; et l'individu, ainsi désigné, est de droit invêsti du double titre de commissaire du roi et de maire de la commune.

De ces trois modes, le dernier paraît préférable. Il a plus de dignité que le premier, il présente plus de latitude au choix du gouvernement que le second.

Au surplus, ces trois modes concilient également les deux principes que nous venons de rappeler; et quel que soit celui que l'on adopte, il sera vrai de dire que l'administrateur est choisi par le gouvernement, et que le maire tient le pouvoir municipal du choix de ses concitoyens.

2° *Des Conseils provinciaux.*

La division politique du territoire étant opérée, ce n'est pas seulement dans la commune qu'il se rencontre des intérêts distincts à satisfaire, des

biens particuliers à administrer, certaines dépenses communes à faire, certaines charges à répartir.

L'association formée par chacune des grandes divisions politiques éprouvera ces besoins, aura ces fonctions à remplir.

Là aussi, et dans un intérêt plus étendu, se présentent à construire des églises, des presbytères, des palais de justice, des écoles, et des prisons centrales; là des routes, des canaux seront à tracer et ouvrir; là surtout seront à répartir entre les divisions politiques inférieures, soit les impôts votés par la législature, soit ceux qu'il sera nécessaire d'y ajouter pour confectionner les grands travaux particuliers dont nous venons de parler; il faudra donc que l'exécution des lois générales, confiée à l'agent supérieur de la puissance exécutive, y soit combinée avec l'intérêt des localités.

Le seul moyen est d'appeler les citoyens compris dans cette association à prendre part à la détermination de toutes ces mesures; il n'y a même pas possibilité de s'y refuser dans le gouvernement représentatif, puisqu'il s'agira de se distribuer des charges, et qu'il est de principe que les citoyens doivent y consentir.

Ainsi, à côté de l'administrateur délégué pour présider à la province, doit être placé un conseil,

une assemblée composée de citoyens choisis dans toute l'étendue de cette province.

Mais comment leur choix se fera-t-il? La solution est facile. Il est également de principe, dans tout gouvernement représentatif, que tout corps qui vote des impôts soit élu : les assemblées provinciales seront donc formées par élection.

Car il ne faut pas s'abuser sur le principe de l'élection ; ce n'est pas seulement comme mesure de sage administration que l'élection est bonne ; elle est un droit, un droit sacré, et non une simple forme administrative, plus ou moins convenable, plus ou moins opportune.

Mais qui nommera, qui choisira les membres des assemblées provinciales? Telle est la difficulté qui se présente ensuite.

On pourrait penser à confier ce choix à ceux qui, dans l'état, ont droit de nommer les députés, les représentants ; mais il est à remarquer que le nombre en est toujours et nécessairement restreint, et qu'à mesure qu'on descend vers les rangs du peuple, il est d'une bonne politique d'admettre le plus de citoyens qu'il est possible, à délibérer sur ce qui les intéresse, et à prendre part ainsi à l'administration générale de l'état.

Ces considérations conduisent naturellement à reconnaître le droit d'élire les membres des assemblées provinciales tout au moins aux citoyens

inscrits sur les listes dressées pour le jury, où sont admis non-seulement les électeurs proprement dits, mais encore tous ceux qui ont une profession honorable et dont l'instruction acquise est une garantie suffisante. . . .

Quant au nombre des citoyens à élire pour composer ces assemblées provinciales, on sent qu'il est impossible de l'établir en principe, d'une manière absolue ; tout ce qu'on peut dire, c'est qu'il doit être proportionné à l'étendue et à la population de la province, et que par conséquent il doit être tel qu'il puisse véritablement représenter les intérêts de ces grandes localités.

Quel sera donc, en définitive, l'avantage d'assemblées provinciales ainsi formées.

Il n'est pas difficile de le concevoir : elles sont destinées à servir de contre-poids à l'oppression administrative, ainsi que les chambres nationales sont instituées pour servir de contre-poids à l'oppression politique ; ces deux résultats ne peuvent être atteints, que lorsque le pays jouit d'institutions libres ; il faut donc que les localités, c'est-à-dire les provinces et les communes, en soient pourvues aussi bien que l'état lui-même. Il faut, en un mot, qu'elles reproduisent en petit l'organisation qui fait sa force et son bonheur.

Mais on sent, toutefois, qu'il doit y avoir une immense différence entre les fonctions des assem-

blées nationales et celles des corps qui seront établis dans la province et dans la commune. Ici, il ne s'agit plus de faire des lois; elles sont faites, il n'y a plus qu'à les exécuter. Et si l'assemblée provinciale ou communale a le droit d'opposer quelque résistance à l'agent chargé d'administrer, ce ne peut être qu'autant qu'il voudrait les exécuter d'une manière arbitraire et oppressive : leur surveillance, en un mot, ne s'appliquera qu'à la gestion des intérêts secondaires de la société; de telle sorte que leur influence pourra modifier, amender, diriger même jusqu'à certain point, l'action des administrateurs, et que là encore la sagesse nationale pourra suppléer à l'incapacité du pouvoir.

ART. II. — Des Agents auxiliaires.

En administration, on distingue deux genres de service, et cette distinction tient à la nature même des choses.

Il y a un service *intérieur;* il y a aussi un service *extérieur*.

Le service *intérieur* a pour objet principal de préparer, de confectionner les actes de l'administration.

Le service *extérieur* a pour objet de procurer l'exécution de ces actes; le mouvement est son caractère propre.

Or, il doit y avoir des agents auxiliaires pour l'un et l'autre service.

Les premiers composent ce qu'on est convenu d'appeler *les bureaux;* ils sont essentiellement *sédentaires;* les seconds peuvent être appelés *ambulants.*

Le travail des premiers consiste surtout en examen, rédaction, rapports, expéditions.

Celui des seconds comprend les opérations sur les choses, opérations que l'on fait sur les lieux, et presque sur le terrain.

Les travaux des agents intérieurs et sédentaires ont un caractère de *généralité* qui naît de ce qu'ils sont placés près des centres administratifs; ceux des seconds ont un caractère de *spécialité*, pour ainsi dire technique, parce que, presque toujours, ils se rapportent à des applications réelles immédiates.

Toutefois ces choses ne doivent point se séparer, dans la réalité, comme dans les notions abstraites que se forme l'entendement. Le service extérieur et le service intérieur doivent être dans une corrélation réciproque; ils doivent être l'un à l'autre, ce que, dans une grande manufacture, le teneur de livres et les ouvriers sont entre eux. Il doit donc y avoir, dans cette grande fabrique de l'administration, des emplois où ces deux genres de service viennent se réunir, se mettre en

harmonie, apporter leurs tributs communs, leurs produits divers.

De là, en effet, sort la nécessité d'un troisième genre d'emplois qui sert à entretenir l'harmonie entre ceux des deux premiers; on peut nommer *chefs de service* cette troisième espèce d'agents auxiliaires.

Examinons-les tous en particulier.

I. *Des Chefs de service.*

Il est, dans l'administration de tout pays, des services distincts par leur nature, et qui ont besoin d'une organisation et d'une direction spéciales : tels sont, presque partout, le domaine public, les postes, les ponts et chaussées, les mines, les contributions indirectes, les douanes..

La spécialité de chacun de ces services exige donc un agent particulier qui le dirige, et qui s'appelle alors tout naturellement *chef de service* ou *directeur*.

Leurs fonctions doivent consister à déterminer les bases des mesures à prendre, les directions à imprimer aux agents inférieurs, les instructions à leur donner, les éclaircissements à leur fournir sur les doutes qu'ils exposent, les explications à leur transmettre sur l'esprit des mesures ordonnées. Il suit de là que c'est à *ces chefs* ou *directeurs de service* qu'il appartient de donner des

ordres à leurs subordonnés, de leur prescrire de se rendre en certains lieux, de faire telles opérations; et qu'ils peuvent approuver ou improuver leur conduite.

Mais de la nature de ces fonctions il suit qu'ils ne peuvent créer des droits ou des obligations pour nul autre que pour ces subordonnés.

A la suite de ces chefs de service qui doivent être placés au centre de l'administration elle-même, afin d'en mieux connaître l'esprit et d'en mieux recevoir les instructions, doivent venir des chefs de service établis dans les localités, c'est-à-dire dans les provinces. Ils doivent être le foyer d'action de leur service particulier.

Ainsi, par exemple, on conçoit qu'au-dessous d'un directeur des douanes, placé dans la capitale de l'empire, sous les ordres du ministre des finances, se trouvent répartis des *directeurs particuliers*, partout où le besoin du service peut l'exiger, dans la circonscription intérieure des provinces.

Ces chefs de service locaux ne doivent avoir (pas plus que tout agent auxiliaire) aucune espèce d'autorité proprement dite. Sans cette indispensable condition, il n'y aurait plus d'unité dans l'action administrative.

Ainsi, ils pourront, ils devront même préve-

nir, avertir les citoyens; ils seront appelés à constater certains faits, à donner leurs avis sur certaines questions; ils auront un droit de surveillance, un droit de commandement sur leurs subordonnés; mais il faut qu'ils ne donnent jamais à leurs actes une forme impérative envers ceux qui sont étrangers à ces actes. S'il est besoin d'un ordre, d'une décision qui donne des droits ou crée des devoirs, il faut, par le motif que j'ai ci-dessus expliqué, qu'ils s'adressent au gouverneur de la province, seul agent direct de la puissance exécutive.

Cette restriction est toute dans l'intérêt des administrés. Ils pourraient craindre, en effet, que des chefs de service, accoutumés à n'envisager celui dont ils sont chargés que dans sa spécialité, ne vissent que tout doit être sacrifié à son avantage, et ne fussent entraînés par le désir de paraître bien remplir leurs devoirs, par l'espoir d'obtenir un plus prompt avancement.

Il est donc sage de placer, comme modérateurs, entre les citoyens et les chefs de service, les agents directs de l'administration, c'est-à-dire le pouvoir administratif qui est accoutumé, au contraire, à considérer les choses sous un point de vue plus élevé et plus étendu, à voir toute la sphère des intérêts publics, et qui doit savoir

qu'une grande sollicitude est due à tous les intérêts privés, parce qu'ils composent, par leur réunion, les intérêts généraux.

C'est donc aux gouverneurs des provinces que les chefs de service devront s'adresser pour les actes d'autorité que peut faire l'administration locale, et aux ministres quand ces actes seront d'administration générale.

II. *Des Agents intérieurs.*

Ces agents forment une classe laborieuse et paisible; elle occupe *les emplois dans les bureaux* des diverses branches de l'administration.

On sent que ces fonctionnaires sont, en général, privés des honneurs et des distinctions qui sont accordés aux agents qui exercent l'autorité proprement dite, et qu'ils ne peuvent trouver de dédommagement que dans l'estime publique, qui forme ainsi une autre récompense de leur zèle et de leur travail, un autre motif d'encouragement.

Une telle indemnité, toute morale, et par cela seul supérieure à toute autre pour qui sait en connaître le prix, a l'avantage d'attirer et de conserver, dans ces modestes emplois, des hommes vertueux, délicats, et instruits, d'encourager le talent, d'animer le zèle, et de contribuer efficace-

ment, quoique en secret, au bien du service public.

La probité, nécessaire et suffisante dans les affaires communes, n'est pas la seule qualité dont aient besoin ces employés du *service intérieur;* ils doivent savoir se garantir d'un genre de séduction inconnu aux autres professions sociales; ils doivent posséder cette intégrité administrative, qui sait, en tout, faire la part de la faveur que méritent les intérêts publics et du respect qui est dû aux droits privés. Ils doivent être d'une impassible impartialité, qui les fasse résister aux sollicitations de leurs amis, de leur famille, pour ne voir que ce qui est équitable et vrai.

Une grande discrétion est souvent pour eux un devoir. Il faut qu'ils résistent aux instances du crédit, aux demandes de la puissance, aux exigeances de cet intérêt exclusif, si actif et si aveugle; il faut qu'ils se résignent aux mécontentements et quelquefois aux humiliations; d'une part, celui qui obtient rapporte tout au chef, lui en a toute l'obligation, et quelquefois n'a d'obligation à personne, parce qu'il croit que tout vient de son propre mérite; d'autre part, celui qui n'obtient pas, dirige toute son humeur sur le subalterne, parce qu'il est plus commode et moins dangereux de la faire tomber sur lui que

de la porter vers l'homme revêtu de la puissance; jamais cet homme ne reconnaîtra qu'il n'était pas digne de ce qu'il demandait; il y a une autre raison toute prête pour expliquer le refus : c'est l'erreur ou la malveillance des employés; et l'explication sera d'autant plus facilement admise, que les formes mêmes de l'administration ne permettent pas qu'on en démontre la fausseté; tout est enveloppé dans le dossier et doit y rester renfermé.

Honneur donc à ces hommes qui s'élèvent au-dessus des séductions; qui, supérieurs à ceux qui se rient d'eux, ont le mérite des grands travaux administratifs dont se parent des noms plus célèbres; honneur à ces hommes sans lesquels l'administration ne pourrait atteindre son but, et ne serait plus qu'une force aveugle, et par suite dangereuse, autant qu'elle doit être utile!

III. *Des Agents extérieurs.*

Dans certaines espèces de service, il peut être utile d'organiser les employés, et de les constituer en corps qui aient leurs règles, leur discipline propre et intérieure.

Divers motifs peuvent conseiller et même exiger de telles organisations.

Par exemple, les fonctionnaires qu'il est nécessaire de préposer à l'administration civile de l'ar-

mée de terre, de la marine, et tous les agents de l'administration dans les ports et à bord des vaisseaux, étant associés aux opérations des armées, partageant souvent leurs nobles périls, se trouvant encore, dans la paix, vis-à-vis du soldat, dans une foule de circonstances, il est sage de leur donner, dans le grade et dans le costume, quelque chose qui rappelle l'autorité militaire, afin de leur procurer, même au milieu du tumulte des camps, la sécurité dont ils ont besoin et la considération qui leur est due.

De même, dans l'administration civile, les douaniers étant destinés à repousser la contrebande, qui se fait souvent en force ou à main armée, doivent être armés eux-mêmes, et organisés en brigades, ayant leurs officiers. Dans de graves circonstances, ils doivent même être en état de prouver ce que peut leur courage pour la défense de l'état.

C'est encore une sorte de petite guerre, dont la surveillance ne peut trop exciter la sollicitude d'une administration sage, que la garde des bois et la répression des désordres et des envahissements de tout genre, auxquels ils sont exposés.

C'est à des agents inférieurs de l'administration que l'on doit confier le soin de soutenir cette espèce de guerre, et on doit les armer à cet effet.

Dans le même dessein, on doit armer des

gardes-champêtres, préposés à la défense des propriétés rurales.

Des considérations plus relevées et d'un plus haut degré d'intérêt doivent présider à l'organisation d'une autre classe d'agents extérieurs.

Certaines branches de service public ont un caractère technique et scientifique, exigeant, comme préparation, de longues et difficiles études; pour l'exécution, une expérience consommée; un esprit de suite, pour en assurer le succès. Telles sont la conduite des grands travaux publics, la construction des ponts et digues, l'ouverture des canaux, l'établissement des ports, l'exploitation des mines.

Or, pour ces services, il peut être utile de créer et d'organiser deux classes spéciales d'ingénieurs.

L'expérience de quelques peuples a prouvé combien sont utiles ces institutions, qui, sur tous les points d'un vaste territoire, portent dans les travaux publics les résultats de toutes les sciences, et ce degré de perfectionnement qui fait aussi partie des richesses nationales.

Les ingénieurs de ces deux corps devront connaître non-seulement les méthodes scientifiques et les procédés techniques qui se rapportent aux travaux dont ils seront chargés, il faudra qu'ils

connaissent aussi bien la législation qui régira l'une et l'autre partie.

L'administration des haras est aussi un objet technique, et son service peut recevoir un caractère particulier. La conservation de bonnes races de chevaux et l'amélioration des autres sont bien dignes d'une attention particulière. Plusieurs intérêts y sont intimement liés, et entre autres ceux de la défense de l'état, de l'agriculture, et des transports commerciaux.

L'aménagement des forêts n'a pas une moindre importance, et peut aussi faire donner un caractère propre à leur administration.

Des considérations d'un semblable intérêt s'appliqueraient aux administrations des domaines de l'état, des contributions directes et indirectes, des postes, des monnaies, des poids et mesures, de la comptabilité publique.

Il suffit d'avoir montré quelques exemples de la nécessité d'organiser quelques branches de l'administration en services distincts, avec des agents *intérieurs* et *extérieurs*, à la tête desquels doivent nécessairement être placés des *chefs* ou *directeurs*.

Le reste n'est soumis qu'à des règles de détail.

Voyons maintenant quels sont les caractères propres à toutes ces fonctions administratives.

N° 3. — *Caractères essentiels des fonctions administratives.*

Quatre caractères sont de l'essence de ces fonctions, savoir : l'*unité*, la *responsabilité*, la *dépendance*, et la *résidence*.

1° L'*unité* est de l'essence des fonctions des agents directs et auxiliaires de l'administration. Sans unité, en effet, je l'ai déjà expliqué, point de bonne exécution possible. Il faut qu'à chaque degré de la hiérarchie, un seul homme dirige l'exécution des lois ; c'est dans ce sens qu'a été posée cette maxime : *administrer est le fait d'un seul*.

Dans l'administration active, la volonté doit être une, parce que deux personnes n'apercevraient pas les objets sous le même point de vue ; et quoique l'intention de chacune pût être bonne, elles différeraient souvent entre elles. De là des froissements et des embarras qui gêneraient la marche de l'administration.

Mais si la volonté de l'administrateur doit être une, elle ne doit pourtant pas être aveugle. La force n'exclut pas la justice ; et tout homme qui veut être juste, a besoin d'éprouver, au creuset de sa conscience et de sa raison, la bonté des résolutions qu'il va prendre.

2° Le second caractère propre à cet ordre de fonctions est la *responsabilité*.

Ainsi que nous l'avons déjà fait remarquer, cette responsabilité a pour but de forcer l'administration à rester un organe fidèle des lois ; c'est la seule garantie matérielle de leur bonne exécution ; et l'on sait qu'après l'obtention de lois équitables, leur bonne exécution est le premier besoin des peuples.

3° Le troisième caractère des fonctions administratives est la *dépendance*.

Chaque fonctionnaire administratif doit avoir des fonctions qui lui soient propres, et des attributions particulières ; mais, depuis le maire jusqu'au ministre, chacun d'eux doit être soumis au contrôle de l'autorité supérieure. Le monarque doit être le suprême degré de cette hiérarchie. Ainsi, après être parti du centre, le mouvement doit y revenir, afin que l'exécution y puisse être contrôlée.

La dépendance elle-même, au surplus, n'est qu'une conséquence du principe de la *révocabilité* dont nous avons démontré la justice, lorsque nous avons passé en revue les prérogatives du pouvoir exécutif; elle se lie intimement à la *responsabilité*.

4° Le quatrième caractère commun aux fonctions administratives est la *résidence* ou l'obligation de demeurer dans le chef-lieu du territoire sur lequel devra s'étendre l'exercice de la fonction dé-

léguée. La bonne et prompte exécution des lois et règlements d'administration publique, l'exacte et journalière surveillance à laquelle doivent être astreints, à cet égard, les fonctionnaires dont nous parlons, leur imposent le devoir de ne point s'absenter, si ce n'est pour le bien du service.

Les fonctions publiques sont bien loin d'être, comme on se l'imagine communément, ou une satisfaction pour des prétentions privées, ou un arrangement pour les convenances de famille, ou un siége pour la vanité, ou un lit de repos pour la mollesse, ou même une chose de commodité et d'agrément. Pour ceux à qui elles sont confiées, ces fonctions ne sont qu'un service rigoureux, pénible, qui demande beaucoup plus de dévouement que les professions indépendantes. L'administrateur doit donc être possédé du zèle du bien public. L'administration est essentiellement active; si elle conserve la chose sociale, c'est en veillant; si elle produit, c'est en travaillant aussi. Il lui faut donc un principe d'action, et ce principe ne peut se déduire que de la fin qui lui est proposée. Le zèle sera le souffle qui l'inspire, le moteur qui l'anime, la sève qui circule dans son sein, sa vie, son ame entière : ce sera pour elle le feu sacré qui ne doit jamais s'éteindre.

La *présence* et la *présence active* est donc un

des caractères communs de cette classe de fonctions administratives.

Maintenant que nous avons fait connaître les divers instruments de l'administration, il faut s'arrêter à quelques considérations qui leur sont communes, et après avoir vu ce que les agents administratifs doivent à l'état, voyons ce que l'état leur doit en retour.

N° 4. — *Des Obligations de l'état envers les administrateurs.*

On peut les rapporter à trois points : *avancement, traitement, pension.*

1° La classification que nous avons ci-dessus établie montre assez qu'il faut distinguer avec soin les fonctions administratives qui donnent droit de commandement, d'avec celles qui ne sont qu'auxiliaires et de pure exécution.

Les premières, ainsi que nous venons de le voir, sont essentiellement amovibles et révocables ; la justice veut que les secondes aient une certaine stabilité, qui ne va pas pourtant, il faut le dire, jusqu'à l'inamovibilité. En effet, ces emplois auxiliaires se confondent presque avec les professions ordinaires. Ils demandent une éducation spéciale, dirigée presque exclusivement vers ce but, et le plus souvent cette éducation est dispendieuse. Les titulaires prennent des engage-

ments, s'établissent en conséquence ; ils se marient dans cet état ; leur famille repose sur lui, leurs enfants en attendent le pain du jour et les espérances de l'avenir. Leur sécurité dans leur emploi est la gardienne de leur délicatesse ; elle les encourage à se livrer exclusivement à leurs fonctions ; en y restant long-temps, ils mettent à profit leur propre expérience, peuvent en communiquer les résultats aux nouveaux employés, transmettre les bonnes traditions et cette instruction spéciale qui est plus nécessaire encore que le talent. Tant donc que ces employés n'ont pas prévariqué, tant qu'ils n'ont pas été reconnus incapables, tant qu'on n'a pas de motif grave pour les révoquer, le faire serait commettre, sans utilité, une chose injuste et cruelle.

Mais non-seulement, il ne faut pas priver arbitrairement de leurs places les agents administratifs, il faut encore leur donner de l'*avancement* quand ils le méritent.

L'*avancement* est un moyen d'être bien servi sans qu'il en coûte ; il appelle et retient dans les emplois supérieurs ; il entretient le zèle dans tous les degrés. Il est dans la nature de l'homme de vivre dans l'avenir encore plus que dans le présent : l'espérance donne des forces. On ne sait d'ailleurs bien diriger que lorsque l'on a soi-même

agi, et l'on pourrait dire de l'administration comme de l'état militaire, ceux qui ont commencé par obéir sont les plus capables de bien commander.

Un avancement gradué est donc une condition essentielle d'un bon service.

L'avancement doit rouler sur deux pivots : le *mérite* et l'*ancienneté*. Celle-ci ne peut seule servir de règle ; car il ne s'agit pas seulement des droits qu'il est juste de respecter dans les individus ; il faut aussi et beaucoup considérer le bien du service de l'état.

Dans le *mérite* se distinguent deux choses : la capacité scientifique et le caractère moral ; car si la capacité est une condition, le caractère des agents en est une autre. Si l'on doit considérer l'habileté qui, dans les choses techniques, contribue au succès des opérations, il faut compter aussi le zèle qui surmonte les dégoûts et les obstacles, qui ajoute à l'accomplissement du devoir tous les résultats de la bonne volonté.

L'appréciation du mérite est, au surplus, une chose fort délicate ; ceux qui en sont chargés ont à se défendre des séductions du dehors, des sollicitations de leurs amis et de leurs parents, et aussi de leurs affections, de leurs sentiments personnels. Autrement leur jugement ne recevrait

pas la sanction de l'opinion de ceux qui sont à portée aussi d'apprécier le mérite, sans avoir le droit de le déclarer d'une manière efficace.

L'avancement enfin ne peut toujours suivre la hiérarchie. Il est certaines limites que l'intérêt public a dû rendre insurmontables. Ainsi un employé du service actif n'est pas toujours propre à un emploi plus élevé dans le service sédentaire; et réciproquement. Il serait cependant à désirer que cela fût; et, quand cela est possible, il faut en profiter, car le service y gagne.

2° Ce qui se rapporte au *traitement* des employés est un sujet délicat, qui a été l'objet de plus d'une critique, qui est en butte à plus d'un préjugé. C'est une raison pour nous y arrêter, pour montrer la vérité et rappeler dans les idées la justesse convenable.

Quelques notions d'économie publique s'appliquent à ce sujet. Commençons par les présenter.

Imaginons un individu qui, dans le sein d'une société organisée, trouverait un trésor monétaire, et qui, pour en jouir, ne ferait qu'en tirer des pièces d'or, une à une, pour fournir à la dépense aussi long-temps que durerait son trésor et sa vie.

C'est une image de la manière dont s'établit l'existence économique des individus.

Ce trésor n'existe pour personne ; mais il y a, dans la société, deux choses qui en tiennent lieu : des *capitaux* et du *travail*. Tous deux sont prêtés à autrui par ceux qui les possèdent, et c'est là ce qui forme le grand objet du commerce social.

Le *capital* se compose ou de *choses matérielles*, comme les biens-fonds, ou de *valeurs représentatives*, comme nos monnaies, ou enfin d'une *capacité propre à chacun*.

Ce capital, à son tour, tel que l'individu le possède, peut avoir diverses origines; il peut être acquis par le hasard, comme dans notre hypothèse de tout à l'heure, ou obtenu par la force et la violence, ou avoir été transmis par voie de succession, ou enfin être le résultat d'un travail personnel.

Ecartons les deux premières origines; la troisième disparaît elle-même, car il faut remonter à celui qui a formé le capital; on retombe alors sur la quatrième : en sorte qu'on peut dire, en définitive, que *tout capital a son origine dans le travail*.

Or, ce travail peut être productif pour les autres, et non pour celui qui s'y livre; tel est le temps que les hommes bienfaisants emploient à soulager l'infortune; telles sont les consultations gratuites des avocats et des médecins. D'un autre côté, le travail pourrait être improductif pour la

société et productif pour celui qui s'y livrerait : tel serait, par exemple, le cas où un homme serait payé par un autre pour battre de l'eau, tout simplement et sans aucun but d'utilité.

Or, maintenant, le produit du travail peut être viager comme le salaire; ou bien il peut engendrer un capital, comme le font les spéculations du commerce ou les économies sur le salaire journalier.

On peut donc louer, pour l'utilité sociale, ou son *capital* ou son *travail*, ou *tous les deux ensemble*. Le rentier loue son capital, ses écus, et l'intérêt qu'il en retire est le prix de la location; le propriétaire foncier loue sa terre, sa maison; le jurisconsulte, l'avocat, le peintre, le médecin, louent une autre espèce de capital : ils louent la capacité qui leur est propre, et qui, en chiffres, peut être évaluée au montant des frais de leur éducation.

Il peut arriver qu'une famille vende une terre, une maison pour donner à un enfant une éducation qui remplace, par la capacité intellectuelle qu'elle lui fait acquérir, le capital qu'elle a cru devoir aliéner.

On voit donc combien on a méconnu l'état de la société, quand on l'a partagée en deux classes, savoir : *ceux qui paient et ne sont pas payés*, et *ceux qui sont payés et ne paient pas*.

Nul ne paie sans être payé; les rentiers, les propriétaires fonciers sont payés pour le louage de leur capital, les autres qui louent leur travail sont aussi payés.

Loin de nous la pensée de faire peser la moindre défaveur sur ceux qui louent ainsi leur travail personnel. Le travail est commandé par la Providence; c'est lui qui est le grand ressort de la vie sociale; il est le créateur des arts: il a établi le commerce; il a fait naître les lumières de toute espèce; il a fondé les cités; il a ouvert la navigation des mers et des fleuves... On ne saurait dire tout le bien qu'il a fait et qu'il fera certainement encore.

Maintenant, quelle est donc la différence entre ceux qui louent leur *capacité intellectuelle*, et ceux qui louent leur *travail?* entre ceux qui se consacrent au service de la société, et ceux qui se vouent à un service privé? elle est nulle, et il serait également injuste d'attacher la moindre déconsidération aux uns et aux autres.

Il faut donc que celui qui a consacré son temps et ses sueurs au service de la société, en reçoive le prix, aussi bien que celui qui les a donnés au service d'un particulier.

Il y a cependant une importante différence, et qui est tout à l'avantage de l'intérêt dû aux employés de l'état: les professions privées offrent

la perspective de former un capital qu'on pourra employer, quand on ne sera plus capable de l'accroître, et qu'ainsi l'on pourra laisser à sa femme, à ses enfants; en un mot, l'espoir de constituer un patrimoine, ou ce qu'on appelle *une fortune*.

Cette perspective manque aux employés de l'état; plus on les suppose fidèles et probes, moins il y a pour eux de possibilité de créer un capital pour leurs enfants. Plus ils avanceront en âge, plus leurs besoins deviendront grands, et moins aussi leurs services seront fructueux, si même les infirmités ne les forcent pas à les abandonner.

Il est donc juste, il est donc économique d'instituer un système *de retraites* pour les employés de l'état, de faire pour eux la spéculation de prévoyance que peuvent faire les autres membres de la société, de compenser, en quelque sorte, l'âge des besoins et des infirmités avec celui de l'activité et du travail.

Il faut aussi bien distinguer, dans l'organisation sociale et parmi les divers genres d'emplois, ceux qui absorbent toute la vie et toutes les facultés des employés, d'avec ceux qui n'exigent qu'une portion du temps, qui peuvent être un ornement, une jouissance, une consolation.

Il faut distinguer aussi les temps et les lieux. En certain pays, la disproportion des fortunes met-

tra dans l'aisance assez de familles pour qu'un grand nombre de citoyens puissent disposer de leur temps au profit du service public; ailleurs, une répartition plus égale des richesses diminuera beaucoup le nombre des personnes qui peuvent bien vivre sans aucun travail, et limitera le nombre des exceptions qui pourraient fournir *des fonctionnaires gratuits*.

Ces circonstances diverses exigeront des mesures différentes.

Ainsi donc, en résumé, si nul ne blâme et ne peut en effet blâmer un manufacturier de transformer une matière brute et informe en un instrument utile ou précieux, et d'en retirer un juste profit, nul ne peut jeter de déconsidération sur celui qui reçoit le prix de sueurs au moins égales, après avoir servi son pays.

Une juste proportion doit être établie entre les services et la rétribution.

Il est d'ailleurs, sous un gouvernement représentatif, une dernière considération très importante : c'est que, si les emplois de l'état n'étaient pas rémunérés par un traitement proportionné aux peines et aux fatigues qu'ils occasionent, ils seraient, par une conséquence nécessaire, exclusivement dévolus à la classe opulente de la société; cette carrière serait fermée à la classe moyenne, ordinairement si féconde en talents

et en connaissances, mais qui a besoin d'employer son temps d'une manière productive ; et la constitution serait ainsi violée.

3° Les mêmes principes s'appliquent aux *pensions* pour les services publics.

Il faut écarter les pensions de faveur et celles qui sont disproportionnées aux services; la justice les repousse. Mais il faut accorder les pensions méritées; elles sont des ressources offertes à ceux qui, ayant consacré leur jeunesse et leurs forces au service de l'état, se trouvent n'avoir pas, dans la vieillesse, dans l'âge des infirmités, les moyens de satisfaire à leurs besoins. Sans injustice, l'état ne pourrait abandonner ses anciens serviteurs.

Or, deux moyens peuvent être employés pour remplir cet acte de justice; c'est-à-dire que des pensions peuvent être payées par le trésor public, d'autres peuvent l'être par des caisses de retenue.

Nulle difficulté pour les pensions à payer par le trésor public.

Les *retenues* sont des économies que l'administration fait sur les traitements annuels des employés, pour en composer un fonds commun, destiné au paiement des pensions à ceux qui se retirent, aux veuves et aux enfants de ceux qui meurent.

Les caisses de retenue sont donc une sorte d'as-

sociation formée entre les employés d'un même service.

C'est au législateur qu'il appartient de régler ces deux modes de pensions ; de choisir entre eux ou de les adopter tous les deux.

N° 5. — *Des Conseils administratifs, en général.*

Quoique l'administration soit essentiellement agissante, il peut souvent être utile pour elle de s'éclairer sur les difficultés qu'elle peut rencontrer, et de recueillir des avis sur les meilleurs moyens de pourvoir à l'exécution des lois.

Il est donc tout naturel qu'elle appelle auprès d'elle des hommes dont elle connaîtra la droiture et les lumières, et dont l'expérience pourra la seconder utilement dans toutes les parties du service.

Elle en formera *des conseils délibérants ;* mais il faut établir, comme une règle invariable, que les délibérations de ces conseils n'enchaîneront point les administrateurs ; qu'elles n'auront pour eux aucun caractère obligatoire, et qu'ils pourront les rejeter ou les adopter à volonté.

Cette règle est indispensable pour maintenir la liberté d'exécution, sans laquelle les administrateurs ne pourraient atteindre promptement le but qui leur est indiqué. C'est du prince seul que les agents administratifs de tous les degrés doi-

vent recevoir leur impulsion, leur direction; ils ne les recevraient pas de lui seul, s'ils étaient obligés de se conformer aux délibérations d'un conseil dont chacun d'eux serait assisté.

Quelque utiles qu'elles soient, ces délibérations ne doivent donc avoir d'autre caractère que celui d'un simple *avis*.

Enfin la loi peut établir, en principe, que l'administration sera tenue de demander cet avis, de le provoquer, de le recueillir, en même temps qu'elle peut et doit déclarer que l'administrateur ne sera pas lié par ses résultats.

Mais cette nécessité légale ne doit être supposée que pour certaines branches de service public où l'administrateur a toujours besoin d'être secouru par les lumières de la science : telles, par exemple, que l'administration des mines et celle des grands travaux publics.

Dans toutes les autres branches de service, il faut que l'intervention *des conseils* ne soit qu'officieuse, et que l'administrateur puisse la demander ou ne la pas demander, suivant que l'utilité publique paraît ou ne paraît pas y avoir intérêt.

On sent, au surplus, sans que j'aie aucunement besoin d'insister sur ce point, que le caractère essentiel de cette fonction consultative sera la *révocabilité*. En cela, le sort des conseillers administratifs ne sera pas différent du sort

des agents directs ou auxiliaires de l'administration. Il est même à remarquer que, d'après la nature des choses, l'administration doit toujours être la maîtresse d'appeler à elle les conseillers dont les avis lui paraissent utiles, et d'éloigner ceux dont les avis lui semblent, au contraire, dangereux ou insuffisants; et qu'ainsi les fonctions de ces conseillers doivent avoir un caractère encore plus précaire que celui des agents administratifs, proprement dits.

D'un Conseil d'état, en particulier.

Au premier rang de ces conseils, se place narellement le *conseil du prince* ou *d'état*.

On peut définir tout *conseil d'état* une assemblée d'hommes appelés, par le prince, pour lui donner des avis sur les matières de gouvernement et d'administration.

Un conseil d'état, considéré dans ses rapports avec chaque gouvernement, suit leur différente nature.

Un conseil d'état était inutile dans les *républiques* de l'antiquité, parce que les citoyens ne s'y trouvant jamais que dans un nombre limité, ils pouvaient traiter les affaires dans les assemblées générales, et y étaient à eux-mêmes leur propre conseil.

Un conseil d'état est utile sous le *gouvernement*

despotique, afin de donner à ses exécutions quelque apparence légale.

Un conseil d'état est indispensable dans une *monarchie absolue;* il y aide le prince à porter le fardeau du gouvernement; il éclaire sa religion; il lui fait entendre les plaintes et connaître les besoins de ses sujets; il prépare les lois, qui n'y paraissent plus alors, comme dans les états despotiques, l'expression de la volonté subite et capricieuse du prince, mais la manifestation de sa volonté réfléchie et délibérée; enfin, il surveille, dans l'intérêt du souverain comme dans celui du peuple, les actes des ministres et réprime les abus de leur administration. Le peuple qui, dans cette espèce de gouvernement, a si peu de défenses et de garanties, doit désirer que le conseil d'état y soit érigé en autorité, parce qu'il trouve au moins, dans cette autorité, quelque protection et quelque refuge.

Un conseil d'état n'est point indispensable *sous un gouvernement représentatif.* Il serait dangereux, s'il entrait dans la constitution comme pouvoir, parce que, permanent de sa nature, placé au centre du gouvernement, et presque sur les marches du trône, il pourrait se liguer avec le pouvoir exécutif, et envahir, peu à peu, tous les autres pouvoirs; s'il n'anéantissait pas la liberté, il l'inquiéterait du moins trop vivement.

Mais il peut exister utilement à côté de la constitution, sinon dedans, comme conseil du gouvernement, pour l'aider dans l'exercice du pouvoir exécutif et réglémentaire qui lui appartient tout entier, et pour diminuer les accidents de la responsabilité des ministres, en préparant les règlements généraux d'administration et les projets de lois à soumettre aux chambres nationales.

Le ministère, sous une monarchie absolue, peut, jusqu'à un certain point, laisser flotter ses actes dans l'arbitraire; mais sous une monarchie constitutionnelle, toutes ses propositions sont combattues, toutes ses fautes relevées, toutes ses démarches surveillées par les regards perçants de l'opposition. Il ne peut s'écarter un moment de la route des lois, sous peine de responsabilité.

Cette responsabilité ne s'attache qu'aux actes d'exécution : or, il ne faut pas croire qu'il soit moins difficile d'exécuter les lois que de les faire. Dans un royaume étendu et populeux, dans un état avancé de civilisation, les lumières, la liberté, la propriété, le commerce, ont multiplié à l'infini les relations des citoyens soit avec le gouvernement, soit entre eux, établi des droits et des intérêts qu'il faut garantir, et même des opinions qu'il faut ménager. Il se présente, à chaque moment, dans chaque ministère, mille

difficultés d'exécution, qu'un seul homme, quelle que soit son habileté, ne peut ni toutes comprendre, ni toutes suffire à résoudre. Les ministres ne peuvent donc se passer de *conseil*.

La réunion des ministres forme, il est vrai, un conseil de gouvernement, et c'est le seul conseil que la constitution puisse reconnaître. Mais, au milieu des graves intérêts dont ils sont toujours chargés, les ministres n'ont pas le temps de rédiger eux-mêmes les lois; ils ne peuvent consumer à leur examen les heures que réclame la gestion des affaires générales; car ces lois demandent des méditations profondes, des recherches, des discussions variées, et l'application de toutes les forces de l'esprit.

Abandonneront-ils ce soin aux premiers des employés qui sont placés sous leurs ordres? Mais, ces agents auxiliaires n'ont pas l'esprit plus libre que les ministres; ils ne dirigent d'ailleurs qu'une seule partie; ils sont, d'ordinaire, trop affaissés sous le poids des détails, pour s'élever aux vues générales que demande la rédaction des lois.

La délibération des projets de loi ne peut être remise qu'à un conseil d'état, où la réunion d'hommes versés dans toutes les parties de l'administration et du gouvernement peut faire jaillir la vérité de toutes parts, au moyen du

choc des opinions. Les ministres peuvent venir, dans cette *chambre d'essai*, éprouver la trempe des armes dont ils devront se servir dans les chambres législatives. Chaque projet peut y être examiné sous toutes les faces, et il est probable que, sorti du conseil, il ne subira plus guère d'objections qui n'aient été, d'avance, offertes et réfutées. Eclairés par ces discussions graves et solennelles, les ministres peuvent modifier et améliorer leurs projets, ou embrasser un autre système plus conforme aux intérêts du prince et du peuple, intérêts qui doivent toujours être combinés.

La délibération préalable d'un conseil d'état n'est pas moins utile pour les ordonnances et règlements d'administration publique.

Les bureaux peuvent bien, dans chaque ministère, rassembler les détails et préparer la matière de ces règlements; mais il est indispensable qu'ils soient délibérés dans un conseil d'état. Il est rare, en effet, qu'un règlement d'administration publique ou même qu'une simple ordonnance ne touchent, par leur exécution, à une foule d'intérêts divers, et ne correspondent, par quelque point, à plus d'un ministère. Chaque ministère a donc intérêt à surveiller la rédaction de ces actes qui, même en apparence et par leur

titre et leur objet principal, paraîtraient lui être le plus étrangers. La délibération d'un conseil d'état tend donc à garantir chaque ministre des surprises involontaires de ses collègues, et de ses propres erreurs. Elle peut rectifier ses fausses vues, et développer, sous toutes les faces, les inconvénients de l'exécution.

Enfin, en délibérant les ordonnances et règlements d'administration publique, qui sont l'exécution de ces lois à la préparation desquelles il aura ainsi concouru, un conseil d'état offrira aux citoyens de plus fortes garanties et de plus pressants motifs d'obéir à ces mesures, puisqu'ils seront devenus, à l'aide de cette délibération nouvelle, l'expression la plus universelle, la plus sûre et la plus juste de la loi.

Le gouvernement peut trouver encore d'autres ressources et d'autres avantages dans l'existence d'un conseil d'état. Il peut y appeler les chefs de ses différents services, les directeurs des administrations diverses, qui viendront rectifier, par leur pratique, ce que les théories, même les plus sages, peuvent avoir de défectueux.

Il peut former, à cette école, la meilleure de toutes, ces hommes d'état qui ne se nourrissent pas d'abstractions et de pures théories, mais de ces expériences et de ces règles positives qui con-

duisent les affaires humaines. Il peut même y recruter le ministère, en cas de vacances.

Les places du conseil seront encore, entre les mains du gouvernement, un puissant moyen d'émulation.

Il peut les présenter aux magistrats des cours judiciaires, aux administrateurs placés à la tête des divisions territoriales, aux chefs de toutes les parties du service public, pour but et pour récompense de leur zèle et de leurs travaux.

Le gouvernement peut choisir aussi, dans le sein du conseil, les orateurs les plus capables de faire triompher ses projets dans l'arène des chambres, et de balancer, par la vigueur de leur dialectique, et par l'autorité de leur éloquence, les orateurs politiques pour lesquels ces assemblées ont naturellement plus de complaisance.

Privés de ce secours, les ministres succomberaient peut-être sous le poids de l'administration générale et sous la fatigue des sessions. D'ailleurs, même avec du génie pour les affaires, on peut être privé de ce talent de la parole, que la nature seule donne.

J'ajouterai que la fréquentation des chambres par des défenseurs choisis dans le conseil d'état, peut faire entrer, dans ce conseil, la liberté des opinions, les leçons de la tribune, et la véritable intelligence des lois.

Il ne faut pas enfin passer sous silence un des principaux avantages d'un conseil d'état.

Dans une machine aussi vaste et aussi compliquée que celle d'un gouvernement, où tous les rouages tendent naturellement à se relâcher et à se désunir, il faut qu'une force sans cesse impulsive communique et distribue, dans une mesure égale et uniforme, le mouvement du centre aux extrémités.

Cette centralisation fait seule tout le secret et toute la force d'une bonne administration.

Or, un conseil d'état est, plus qu'aucun autre corps, propre à maintenir cette centralisation. La simplicité, la rapidité, la vigueur, et l'unité de ce système, donnent une grande force au pouvoir exécutif qu'on verrait sans cesse languir, se consumer, se perdre entre les mains des ministres.

Cette vivacité d'action d'un gouvernement intérieur a de merveilleux effets sur la prospérité d'un grand état. Mais comme, dans les frottements rapides et continuels avec la propriété, les droits, les opinions, et les libertés des citoyens, il peut arriver qu'elle les blessera quelquefois, les deux chambres, par leur surveillance, leurs sages lenteurs, leurs avertissements, leurs plaintes, leur coopération aux lois, corrigeront les abus de cette action; et c'est par cette combinaison de force dans l'administration, et de sagesse

dans les chambres, qu'un gouvernement représentatif doit devenir le meilleur de la terre, et le mieux approprié aux mœurs, aux habitudes, au caractère, aux besoins, aux intérêts, à la prospérité d'une nation.

Ainsi, en résumé, un conseil d'état est utile pour agir sous la direction, sous la présidence, et sous la responsabilité des ministres;

Pour discuter les projets de loi, les ordonnances, les règlements d'administration générale;

Pour soulager, éclairer, représenter, défendre, fortifier le gouvernement, sans l'enchaîner;

Pour rassurer les citoyens contre l'arbitraire de l'exécution;

Pour répandre l'ordre, la lumière, l'unité d'action et de doctrines, dans toutes les parties du service public;

Pour affermir enfin la prérogative de la couronne.

Il faut, d'ailleurs, que le conseil d'état soit assez nombreux pour que toutes les opinions puissent s'y développer avec plus de liberté, et que, dans leur choc, elles offrent aux ministres une image assez ressemblante des combats de la tribune.

Il faut enfin que les conseillers d'état soient payés, proportionnellement à l'importance de leurs fonctions et des services qu'ils rendent.

Tout ce que nous venons de dire sur l'utilité d'un conseil, au centre même de l'administration, peut s'appliquer, en quelque sorte, aux conseils à établir dans les degrés inférieurs de l'échelle administrative; partout, leur concours peut avoir pour effet d'éclairer et de secourir les agents directs de la puissance exécutive.

N° 6. — *D'une Juridiction administrative.*

Ainsi que nous venons de le voir, l'administration étant l'action du gouvernement, il arrive ou que cette action doit être vive et instantanée, ou qu'elle a besoin d'être éclairée par la délibération.

Mais il peut arriver aussi que, dans le cours de son action, elle froisse quelques droits privés qui lui opposent alors une résistance. De là naît une nature toute particulière de contestations, qui prennent le nom d'*administratives*, à cause du caractère même des actes qui les font naître.

Le débat se trouve alors engagé entre l'intérêt public ou social (dont l'administration est le défenseur), et l'intérêt privé du particulier, qui résiste et réclame.

L'autorité judiciaire, proprement dite, est-elle apte à statuer sur ce débat? C'est un point digne d'un sérieux examen.

Il faut, d'abord, remarquer que l'autorité ju-

diciaire n'a d'autre mission que de terminer, par des jugements, *les débats entre les particuliers.*

Or, ici, nous voyons, d'une part, la société dont l'administration est l'organe, et de l'autre un particulier : les circonstances ne sont donc plus les mêmes, et dès lors cesse la compétence de l'autorité judiciaire.

Le litige, d'ailleurs, est toujours suscité par un acte administratif; et ces actes ne peuvent tomber sous la juridiction des tribunaux : ainsi l'exige le grand principe qui doit présider à la séparation des deux autorités judiciaire et administrative.

Et d'ailleurs, le principe des lois administratives ou d'*intérêt général* est qu'il faut, dans le doute, se décider par le plus ou le moins d'importance des intérêts en discord; et qu'en conséquence, l'intérêt public doit toujours l'emporter sur l'intérêt particulier. Ce principe est de l'essence de ces lois, à tel point que, s'il était jamais écarté, ces lois n'atteindraient plus leur but, qui est le maintien de l'ordre social. Comment, en effet, conserver cet ordre, sans faire plier toutes les volontés particulières sous la volonté générale, tous les intérêts individuels sous l'intérêt commun?

Au contraire, le principe des lois d'*intérêt*

privé est de ne considérer aucun des intérêts en litige, de ne point rechercher celui qui sera lésé par l'application de la loi et les décisions des juges, parce qu'alors il ne s'agit que de rendre à chacun ce qui lui appartient, d'après les règles invariables du juste et de l'injuste.

On ne pourrait donc appliquer, à des lois d'un ordre différent, des principes qui sont propres à chaque ordre en particulier, sans dénaturer ces lois et aller contre l'esprit de leur institution. L'intérêt public veut impérieusement que le citoyen contribue de tout son pouvoir à maintenir la société, et ce principe naît des engagements qu'il a pris envers elle; il est même utile à tous, parce qu'il assure à chacun la garantie sociale qu'il institue. Mais ce principe serait injuste, s'il était appliqué aux lois d'intérêt privé, qui, par leur nature, *excluent toute acception de personnes et d'intérêts.*

La décision des contestations administratives appartient donc exclusivement à l'administration, et non aux tribunaux judiciaires; ceux-ci ne sont point placés de manière à apercevoir ou du moins à apprécier les raisons d'état et d'intérêt public qui peuvent souvent dominer de semblables affaires.

Les tribunaux judiciaires sont, d'ailleurs, accoutumés à des règles et des formes que la nature même de leur institution les contraint d'ob-

server. Or, ils les apporteraient dans les affaires administratives.

La justice administrative, au contraire, devant avoir plus de latitude dans l'instruction, plus de rapidité dans l'action et l'exécution, nécessite une juridiction particulière et spéciale, qui ne peut être placée qu'au sein même de l'administration, parce qu'elle connaîtra mieux les motifs qui auront fait agir les administrateurs, et les causes qui auront déterminé ces décisions; et qu'alors elle sera vraiment plus à portée de mettre en balance l'intérêt public et l'intérêt privé, et de faire prévaloir, au besoin, l'équité et l'intérêt social, qui, en définitive, est l'intérêt de tous.

Les délais que les formes de l'instruction judiciaire prescrivent sont quelquefois la sauvegarde des citoyens, et le garant de l'impartialité des tribunaux : mais, en administration, ces délais compromettraient l'intérêt public, et souvent pourraient nuire à l'intérêt privé. Il faut, avant tout, que l'action administrative ne puisse jamais être ralentie par la mauvaise volonté ou les passions des citoyens, ni sa marche entravée par l'intérêt de quelques administrés.

Ainsi se démontre la nécessité de reconnaître à l'administration le droit de statuer sur les litiges auxquels donnent naissance les actes qu'elle fait en sa qualité d'autorité publique.

Ainsi se démontre également la nécessité de donner, à l'instruction de ces affaires, un caractère prononcé de simplicité et de promptitude équitable.

Mais, de ce que l'administration doit être investie du droit de statuer sur les contestations qui s'engagent, à l'occasion de ses actes, entre l'intérêt public et l'intérêt privé, s'ensuit-il que cette juridiction appartienne aux agents directs de l'administration?

La droite raison, l'équité répondent que cela ne peut être.

En effet, depuis le ministre jusqu'au chef de la commune, chacun des agents directs de l'administration est le défenseur-né des intérêts généraux, puisque l'autorité publique ne leur est déléguée qu'afin de pourvoir à tout ce que ces intérêts exigent, dans toutes les branches du service public; c'est, en un mot, la société tout entière qui agit par leur intermédiaire.

Or, ne voit-on pas clairement que le défenseur-né des intérêts généraux prononcerait *dans sa propre cause*, ou, pour parler plus exactement, *dans la cause de celui dont il tient son mandat*, s'il statuait, par voie de jugement, entre ces intérêts généraux et ceux des particuliers?

Il est donc conforme à tous les principes de morale et de saine politique de confier, à d'au-

tres juges que ces agents directs, le soin de rendre les décisions sur les débats administratifs.

Car les citoyens seraient effrayés d'avoir pour juge la partie même contre laquelle ils auraient à discuter leurs intérêts.

A cet égard, le principe sera donc que *le juge administratif doit être distinct de l'administrateur;* ou, en d'autres termes, que la justice administrative doit être rendue par des hommes *dont aucun n'administre.*

Des tribunaux seront donc institués partout où le besoin s'en fera sentir; ces tribunaux seront spéciaux pour les matières administratives, et ils seront investis du droit de statuer, entre les administrés et les administrateurs, sur toutes les affaires contentieuses que les actes de ceux-ci feront naître.

Il ne suffit pas, au surplus, que ces tribunaux soient institués; il faut encore qu'ils offrent aux citoyens, comme à l'état, les garanties qu'ils réclament.

Ainsi, d'une part, les tribunaux administratifs seront composés de juges inamovibles, afin d'empêcher que le gouvernement ne les tienne sous sa dépendance, et qu'on ne le soupçonne de disposer des jugements, et de les dicter par cela seul qu'il dépendrait de lui de révoquer ceux qui les rendent.

Mais, d'autre part, les juges administratifs seront, comme ceux de l'ordre judiciaire, nommés par le prince, dans le plein exercice de sa puissance; avec la condition de les choisir surtout parmi les agents de l'administration même, afin d'avoir, en général, pour juges des hommes d'expérience, éclairés, par le maniement des affaires publiques, sur tout ce qu'exige l'intérêt général, des hommes introduits, par l'application journalière des lois administratives, dans la véritable intelligence de leur esprit.

Il y a plus : il peut être sage de donner une nouvelle garantie à l'administration, c'est-à-dire, à l'intérêt social dont elle est l'organe, en faisant remplir, près de chacun des tribunaux administratifs, les fonctions du ministère public par l'agent direct qui préside à l'administration, dans chacune des divisions territoriales où seront placés ces tribunaux. Cet agent, connaissant ou devant, mieux que qui que ce soit, connaître les intérêts de l'administration, parlera toujours en leur nom, et s'efforcera de les faire prévaloir, toutes les fois qu'il lui semblera que les lois exigent le sacrifice des intérêts privés.

On sent, du reste, que, dans cette sphère de juges spéciaux à l'administration, il faut aussi des degrés hiérarchiques, afin que les erreurs des juges puissent être réparées ou leurs excès

de pouvoir réprimés : et cette voie de recours et d'appel sera une garantie pour l'état et pour les citoyens tout à la fois.

Enfin, la cour suprême sera nécessairement placée au centre du gouvernement lui-même, afin que la pensée de l'administration y soit mieux comprise; et que, voyant, d'un point plus élevé, le contact et la collision des intérêts publics et privés, les membres de cette haute magistrature soient plus à portée de les satisfaire tour à tour, selon le vœu des lois et les nécessités de l'état.

Il est une remarque utile à faire encore :

C'est que l'importance de tel ou tel service administratif peut nécessiter la création d'un tribunal tout-à-fait spécial; de sorte que, dans l'intérieur même de la sphère administrative, il existera plusieurs tribunaux ne connaissant, chacun en leur particulier, que d'un certain genre d'affaires déterminé par les lois : tels, les tribunaux qui prononceraient sur les captures de navires pris en mer, soit durant la guerre, soit en temps de paix pour cause de piraterie et déprédation. On conçoit que, dans ces sortes d'affaires, la matière étant d'intérêt public et politique, et puisqu'il s'agit toujours d'appliquer les maximes du droit des nations, et d'interpréter les actes et traités de gouvernement à gouverne-

ment, il y a nécessité de confier le jugement des affaires d'une aussi haute importance à des juridictions toutes spéciales.

Ainsi encore, le tribunal qui recevra la mission de statuer, dans le sein même du corps enseignant, soit sur l'infraction des professeurs à leurs devoirs, soit sur les questions relatives à la police, à la comptabilité, et à l'administration générale des colléges, soit sur les abus d'autorité des supérieurs envers les inférieurs dans l'ordre hiérarchique des fonctions universitaires, soit enfin sur les fautes, contraventions, ou délits, commis par les élèves qui reçoivent le bienfait de l'instruction publique.

On sent que toutes ces choses doivent dépendre du régime intérieur de l'instruction publique elle-même, et qu'il faut ici une juridiction spéciale qui soit tout à la fois paternelle et de discipline.

Mais une juridiction dont l'utilité paraît dominer toutes les autres est celle d'une cour des comptes; il convient donc d'en faire l'objet d'un examen particulier.

D'une Cour des comptes.

Les deniers publics, c'est-à-dire d'abord les sommes d'argent perçues au moyen des impôts

directs et indirects, et ensuite les revenus des domaines de l'état, doivent nécessairement passer par une foule de mains, depuis le collecteur, qui les reçoit de celles du peuple, jusqu'au garde du trésor public ou ministre des finances, qui en est le dernier dépositaire.

Or, chacun de ces agents est comptable de sa gestion, c'est-à-dire qu'il doit rendre compte du maniement des deniers qu'il a reçus et versés : ce qui veut dire aussi qu'il en est responsable.

Le nombre des comptes à vérifier sera donc immense, et les détails en seront si multipliés qu'il serait impossible à tout autre qu'à un corps spécial de procéder à de telles opérations.

Ce corps spécial qui exercera, de fait, une juridiction, puisqu'il s'agira toujours de régler les débats de comptabilité entre l'administration et ses agents, ce corps spécial, disons-nous, pourra s'appeler *cour des comptes.*

La fonction de cette cour sera donc d'examiner la gestion et de juger les comptes de tous les comptables des deniers publics, en recette et en dépense, c'est-à-dire des receveurs et des payeurs.

Elle vérifiera, d'une part, si les recettes sont conformes aux lois, et si les comptes qui lui sont soumis contiennent toutes celles qui sont effectuées.

Elle vérifiera, d'autre part, si les dépenses sont

conformes aux crédits légaux, et si elles sont appuyées de pièces justificatives et régulières.

L'effet de ses arrêts sera d'établir si les comptables sont quittes, ou en avance, ou en débet.

Et, s'il arrivait que les comptables fussent en retard de présenter leurs comptes ou de satisfaire aux arrêts, ou enfin d'apurer et solder leurs débets, il faudrait que cette cour eût, dans la sphère de ses pouvoirs, de bonnes voies d'exécution, telles que des amendes, le séquestre et la vente des biens, suivant les circonstances et la position particulière des comptables.

Mais il est une limite très importante à mettre aux pouvoirs de cette juridiction; il faut qu'elle n'ait point à juger le mérite des actes administratifs qui auront donné lieu aux recettes et aux dépenses. Sa juridiction, en un mot, ne s'étendra pas sur les *ordonnateurs;* autrement, elle pourrait usurper la puissance administrative proprement dite; elle se ferait le juge de la convenance de telle ou telle dépense; et, dans tous les cas, elle rendrait illusoire la responsabilité ministérielle et celle des agents secondaires de l'administration.

Par les mêmes raisons, elle ne pourra refuser *aux payeurs* l'allocation des paiements par eux faits en vertu d'ordonnances revêtues des formalités prescrites par les lois, et accompagnées des

acquits des parties prenantes et des pièces que l'*ordonnateur* aura prescrit d'y joindre.

N° 7. — *Du maintien des attributions respectives entre les autorités administratives et judiciaires.*

Nous venons d'exposer avec soin les principales conditions d'une bonne organisation des autorités administrative et judiciaire; mais, pour compléter les principes généraux qui dominent cette matière, il nous reste à indiquer les moyens de prévenir les envahissements d'une autorité sur l'autre.

Le danger le plus pressant vient du côté de l'ordre judiciaire; car le corps de judicature étant composé de juges inamovibles et indépendants, la division des pouvoirs pourrait être détruite, et les bases de la constitution de l'état renversées, si l'autorité judiciaire entreprenait d'attirer à elle insensiblement toutes les matières de gouvernement et d'administration.

Un moyen de faire obstacle à ces envahissements se présente : c'est de revendiquer pour l'autorité administrative la décision d'une affaire qui est du domaine de l'administration, et dont les tribunaux sont saisis.

Cet acte s'appellera un *conflit d'attributions*, parce qu'en effet la revendication fera naître un débat ou conflit entre les deux autorités qui pré-

tendront l'une retenir et l'autre attirer à elle la connaissance de la difficulté dont il s'agira.

Le *conflit* sera donc institué dans un but d'ordre public, pour maintenir la distinction, la séparation, et l'indépendance pleine et réciproque des matières et des fonctions administratives et judiciaires.

Mais, le conflit élevé, à qui appartiendra le droit de prononcer, c'est-à-dire de régler les juges et de déclarer par conséquent à quelle autorité la décision doit être demandée?

Ce ne peut être qu'au prince, au prince qui, placé au sommet de toutes les juridictions, porte, d'une main égale et ferme, la balance des deux pouvoirs. S'il ne les retenait pas dans la sphère respective de leur action légale, le bon ordre de la société, sur laquelle il doit veiller, serait troublé. C'est ainsi même, que, sous un point de vue plus élevé, l'exercice royal du conflit n'est un droit pour le monarque, que parce qu'il est un de ses devoirs.

Il serait très dangereux de remettre le règlement des conflits à la cour de cassation. Quelque impartiale qu'elle puisse être, elle appartiendra à l'ordre judiciaire; elle sera composée des mêmes éléments, et en matière d'attributions elle aura les mêmes intérêts; enfin, et surtout, il n'y aurait aucun moyen de réformer ses arrêts.

Toute disposition qui reconnaîtra au monarque le droit de juger les conflits sera donc une conséquence mathématique de l'établissement du gouvernement représentatif.

Admettons, en effet, une disposition contraire : insensiblement les tribunaux jugeront les questions administratives; ils s'empareront de la police; ils entraveront le gouvernement; ils finiront par faire des lois par leurs arrêts.

Sans cesse les ministres auront à dire qu'ils ne peuvent répondre d'opérations dans lesquelles leur action n'est pas libre. Et que pourra faire le corps législatif lui-même? il sera toujours muet devant des décisions judiciaires.

Au contraire, que le gouvernement abuse des conflits; qu'il enlève les citoyens à leurs juges naturels; qu'il intervertisse les juridictions : les ministres pourront, à chaque instant, être appelés à en répondre devant les chambres. A l'abus de ce remède, il y aura un autre remède toujours prêt : l'accusation des ministres.

La raison, la nature des choses, veulent donc que le jugement des conflits appartienne au monarque.

Toutefois, ainsi que nous venons de l'indiquer, un autre danger est dans l'abus possible de ce moyen extraordinaire. En effet, l'administration pourrait vouloir attirer à elle le jugement de

certaines affaires civiles, sur lesquelles les lois n'auraient donné d'attributions qu'à l'autorité judiciaire proprement dite, et porter ainsi atteinte au libre exercice de la juridiction des tribunaux : et l'on sent bien que, quoique cela pût avoir lieu en principe, les ministres ne seraient pas facilement poursuivis et mis en accusation pour un tel abus.

Il faut alors régler le conflit d'attributions de manière à ne point choquer, sans nécessité, ces tribunaux, à ne point traîner mal à propos les citoyens devant l'autorité administrative dans les matières judiciaires : rien de plus juste, rien même de plus utile tout à la fois à la conservation d'une prérogative nécessaire, et à la garantie des intérêts privés.

Ce sera donc au législateur à poser les bornes et tracer les limites de l'étendue du droit d'élever le conflit, et à déclarer les circonstances dans lesquelles cette arme légale ne pourra plus être employée.

Résumé de l'Organisation de l'autorité administrative.

Ainsi, en résumé, l'autorité administrative ne sera bien organisée qu'autant

Que le territoire national sera divisé d'une manière appropriée à sa population et à son étendue ;

Que des agents d'exécution seront placés, par le monarque, à la tête de chacune de ces divisions;

Que ces agents seront eux-mêmes divisés en agents directs et auxiliaires;

Que les premiers d'entre ces agents seront exclusivement chargés de diriger l'administration, à chaque degré de la hiérarchie;

Que le pouvoir municipal sera reconnu, constaté, et que les habitants seront admis à faire eux-mêmes le choix des officiers municipaux;

Que des assemblées provinciales seront aussi formées par la libre élection des citoyens; et qu'ainsi la forme du gouvernement lui-même sera introduite jusque dans les derniers rangs de la hiérarchie administrative;

Que les agents auxiliaires de l'administration seront divisés en deux espèces, savoir : agents intérieurs, pour préparer les travaux de l'administration; agents extérieurs, qui exécuteront dans les diverses localités les opérations administratives;

Et qu'enfin, à la tête de tous ces agents auxiliaires, seront placés des chefs de service qui dirigeront l'administration particulière dont ils seront chargés;

Qu'il sera bien posé en principe que l'administration active, à chacun des degrés, devra être confiée à un seul homme; que tous seront res-

ponsables, révocables, et tenus de résider au siége de leurs fonctions;

Que, de son côté, l'état remplira fidèlement ses obligations envers eux, et qu'elles consisteront en avancement, traitement et pensions, proportionnés aux services rendus;

Qu'auprès de chacun des agents directs de l'administration, à tous les degrés de l'échelle administrative, sera placé un conseil chargé d'éclairer l'administrateur sur les difficultés que son action peut rencontrer, mais dont les avis n'auront rien d'obligatoire pour lui;

Qu'en particulier, un conseil d'état sera institué, afin d'aider et soulager les ministres dans l'examen et la solution des hautes affaires de gouvernement et d'administration, de préparer les projets de loi, de rédiger les règlements d'administration publique, et de former une pépinière d'hommes d'état utiles au prince et au pays;

Qu'une juridiction spéciale sera établie au sein même de l'administration, afin de statuer, par voie de jugement, sur tous les litiges que les actes de l'administration feront naître, et que cette juridiction offrira tout à la fois des garanties pour la société et les citoyens, c'est-à-dire pour l'intérêt général et pour l'intérêt particulier;

Que, par exemple, une cour des comptes sera créée, afin d'examiner et d'apurer, par des ar-

rêts, les comptes de tous les comptables de l'état, et de veiller ainsi à la conservation du trésor public ;

Qu'enfin on remettra, entre les mains du pouvoir exécutif, le droit de revendiquer les affaires administratives dont la connaissance serait usurpée par l'autorité judiciaire, et de décider à laquelle des deux autorités le jugement de l'affaire appartient ;

Et qu'en même temps des mesures légales seront prises afin de restreindre l'exercice de ce droit dans les limites les plus équitables, et d'empêcher l'abus qui pourrait en être fait.

Telles nous paraissent être les principales conditions d'une bonne organisation de l'autorité administrative.

CHAPITRE III.

DE LA CORRUPTION DU PRINCIPE DES GOUVERNEMENTS, ET DE LEUR DISSOLUTION.

Nous avons recherché, défini, examiné les diverses espèces de gouvernement ; nous nous sommes ensuite attaché à reconnaître les conditions essentielles de la bonté de ces gouverne-

ments, et nous avons signalé, comme but général, le maintien des garanties sociales, et, comme moyen, la division et la distribution des pouvoirs sociaux : il s'agit maintenant de voir comment les gouvernements se corrompent et comment ils se dissolvent.

Six faits ou événements principaux nous paraissent devoir amener ce résultat, savoir : la désobéissance aux lois, les factions, les séditions, la guerre civile, l'anarchie, la dictature.

Reprenons chacun de ces faits, pour les examiner successivement.

SECTION I.

DE LA DÉSOBÉISSANCE AUX LOIS.

Nous l'avons déjà dit, d'après Cicéron, c'est une absurdité de regarder comme juste tout ce qui est écrit dans les institutions et les lois des peuples.

Toutefois, un principe que les citoyens de tous les pays doivent avoir continuellement devant les yeux, c'est que la force de la loi n'est pas seulement dans la justice, elle est aussi dans l'autorité du législateur.

La désobéissance aux lois est, s'il est permis de parler ainsi, une maladie épidémique qui se

communique rapidement à toutes les parties d'un état, et qui le ruine. Dès que quelques particuliers peuvent désobéir impunément, le reste de la nation devient indocile.

La loi ne doit pas être portée sans des raisons solides, sans se conformer, ainsi que nous l'avons vu, tout à la fois à la loi naturelle et à la loi fondamentale de l'état ; mais, dès qu'elle est faite, dans les formes établies par la constitution même, elle forme un engagement absolu, elle exige une exécution exacte et fidèle.

Qu'y aurait-il, en effet, de plus dangereux ! chaque particulier aurait le droit d'examiner la bonté des lois, et ne serait tenu de les observer qu'autant qu'il les aurait approuvées. Il est facile de voir que l'adoption de ce principe produirait la plus étrange confusion, et réduirait la puissance politique à une pure chimère.

La société civile est formée de l'union de toutes les volontés en une seule. L'obéissance des particuliers à l'égard de la société ou de ceux qui la représentent est donc ce qui la constitue. En donnant des lois, le souverain (c'est-à-dire, dans la monarchie représentative, le monarque et les deux chambres) soumet non pas l'intelligence de ses sujets, mais leur volonté particulière. On doit lui obéir, par cela seul qu'il commande.

Un sujet, sans doute, peut consulter sa raison,

pour juger les actes du législateur; c'est un droit qu'il tient de la nature; mais cette opinion qu'il s'en formera ne peut l'autoriser à se soustraire à l'empire de la volonté du législateur, sans rompre les liens de la société, sans diviser l'état, sans le renverser.

Si la loi établie lui paraît violer la loi naturelle et la loi fondamentale, le droit du citoyen se réduit à le dire, à l'écrire, à le démontrer par la voie de la presse; il peut même en faire l'objet d'une pétition aux chambres nationales, afin de leur porter le tribut individuel de ses lumières, et de les éclairer par ses plaintes.

Si la loi, en effet, est telle que le pense le citoyen, si elle a méconnu les règles du juste et violé la constitution, il n'est pas possible qu'elle reste long-temps en vigueur, et qu'elle ne tombe pas sous la puissance de l'opinion publique et les courageuses remontrances d'une représentation vraiment nationale.

Mais jusque-là, nous ne saurions trop le répéter, la loi oblige; il faut lui obéir, ou se préparer à subir la peine qui devra suivre le refus d'y satisfaire.

Le devoir du citoyen serait-il aussi rigoureux, si l'obligation imposée par la loi était tout-à-fait contraire au droit naturel? Il n'est pas à présumer que les législateurs établissent des devoirs

semblables; mais, si le fait arrivait, le citoyen, bien loin d'être tenu d'obéir, serait obligé de résister, c'est-à-dire de refuser l'obéissance.

Tels nous semblent être les devoirs des citoyens envers les lois générales. En est-il de même à l'égard des ordonnances du prince? Ce point mérite aussi d'être mûrement médité.

Nous l'avons dit, les actes du prince exigent l'obéissance, parce qu'ayant pour but l'exécution des lois, ils tirent d'elles leur force obligatoire. En thèse générale, c'est donc encore obéir aux lois, qu'obéir aux ordres du prince.

On demande, toutefois, si un sujet peut exécuter innocemment un ordre injuste de son souverain, ou s'il doit plutôt refuser constamment d'obéir, même au péril de perdre la vie?

Des publicistes, à la tête desquels on peut placer Hobbes et Puffendorf, disent qu'il faut distinguer si le prince nous commande de faire, *en notre propre nom,* une action injuste, qui soit réputée nôtre; ou bien s'il nous ordonne de l'exécuter, *en son nom,* en qualité de simple instrument, et comme une action qu'il répute sienne.

Au dernier cas, ils prétendent que l'on peut, sans crainte, exécuter l'action ordonnée par le prince, qui, alors en doit être regardé comme l'unique auteur, et sur qui toute la faute doit

retomber. C'est ainsi, disent-ils, que les soldats doivent toujours exécuter les ordres de leur prince, parce qu'ils n'agissent pas en leur propre nom, mais comme instrument et au nom de leur chef.

Mais, au contraire (poursuivent-ils), il n'est jamais permis de faire, en son propre nom, une action injuste, directement opposée aux lumières d'une conscience éclairée : c'est ainsi, par exemple, qu'un juge ne devrait jamais, quelque ordre qu'il en eût du prince, condamner un innocent, ni un témoin ne devrait déposer contre la vérité.

D'autres publicistes, et au premier rang Barbeyrac et Burlamaqui, répondent :

Cette distinction ne lève pas la difficulté : car, de quelque manière qu'on prétende qu'un sujet agisse, dans ce cas-là, soit en son propre nom, soit au nom du prince, sa volonté concourt toujours, en quelque sorte, à l'action injuste et criminelle qu'il exécute. Ainsi, ou il faut toujours lui imputer, en partie, l'une et l'autre action, ou l'on ne doit lui en imputer aucune.

Le plus sûr est donc de distinguer ici entre un ordre *évidemment* et *manifestement injuste*, et celui dont l'injustice n'est que *douteuse* et *apparente*. Quant au premier, il faut soutenir généralement et sans restriction, que les plus grandes menaces ne doivent jamais porter à faire, même

par ordre et au nom du souverain, une chose qui nous paraît injuste et criminelle; et que, bien qu'on soit fort excusable, devant les tribunaux humains, d'avoir succombé à une si grande épreuve, on ne l'est pourtant pas devant le tribunal de la conscience et de Dieu.

Ainsi doivent, sans contredit, refuser d'obéir, un ministre que le prince voudrait obliger à expédier ou à faire exécuter quelque ordre plein d'iniquité et de tyrannie; un ambassadeur, à qui le monarque donnerait des ordres entachés d'une injustice manifeste; un officier, à qui le roi commanderait de tuer un homme dont l'innocence serait claire comme le jour.

Dans ces cas, il faut montrer un noble courage et résister, de toutes ses forces, à l'injustice, même au péril de tout ce qui peut nous en arriver. En promettant au souverain une fidèle obéissance, on n'a jamais pu le faire que sous la condition qu'il n'ordonnerait jamais rien qui fût manifestement contraire aux lois naturelles.

Mais, s'il s'agissait d'un ordre qui nous parût injuste, mais d'*une injustice douteuse*, alors le plus sûr, sans contredit, est d'obéir; le devoir de l'obéissance étant une obligation claire et évidente, il doit l'emporter; autrement, et si l'obligation où sont les sujets d'obéir aux ordres de leur souverain leur permettait de refuser de

les exécuter jusqu'à ce qu'ils fussent convaincus de leur justice, l'autorité du prince serait réduite à rien, tout ordre serait anéanti. Il faudrait que les soldats, les huissiers, les boureaux eux-mêmes entendissent la politique et la jurisprudence : sans quoi, ils pourraient se dispenser d'obéir, sous prétexte qu'ils ne seraient pas bien convaincus de la justice des ordres qu'on leur donne, ce qui mettrait le prince hors d'état de faire exécuter les lois. C'est donc aux sujets à obéir dans ces circonstances; et si l'action est injuste en elle-même, on ne saurait raisonnablement leur en rien imputer; la faute tout entière retombe sur le prince, ou plutôt sur ses ministres, qui en sont responsables.

Mais il reste toujours que l'obéissance a ses bornes, et que, si le commandement du prince renferme une injustice évidente, non-seulement il n'y a point d'obligation de l'exécuter, mais que le refus d'obéir devient indispensable, plutôt que de violer les préceptes du droit naturel, enseigné par Dieu même.

Conclura-t-on de là qu'on peut résister au prince, par la voie de la force? Non, sans doute; autre chose est de refuser simplement d'obéir aux commandements injustes du prince, autre chose est de se révolter contre lui.

C'est, il est vrai, une erreur assez répandue

de confondre la révolte avec le simple refus d'obéir; ces deux idées, nous le répétons, sont néanmoins fort différentes. Ainsi qu'on vient de le voir, le refus d'obéir peut être légitime dans certains cas; mais la révolte n'est jamais permise.

Au fond, le refus d'obéir n'attaque point l'autorité du supérieur. On reconnaît cette autorité, dans le temps même où l'on ne se prête pas à ce qu'il commande, soit parce qu'on pense qu'il excède son pouvoir, soit parce qu'on regarde comme illicite ou injuste la chose commandée.

La *révolte*, au contraire, tend directement à détruire la puissance du supérieur; elle la méconnaît, elle rompt les liens de l'obéissance.

Il y a, en effet, deux obéissances : l'*active* et la *passive*. L'obéissance active consiste à faire ce que le prince commande; l'obéissance passive consiste à souffrir ce qu'on ne peut empêcher.

L'obéissance active n'est pas toujours due; mais l'obéissance passive l'est, dans tous les cas.

Comme il y a deux sortes d'obéissances, il y a de même deux sortes de désobéissances : l'active et la passive.

La désobéissance active consiste à agir contre les ordres du souverain, et elle est criminelle; la désobéissance passive, à ne pas agir, et elle est quelquefois légitime.

Se révolter, c'est employer la force pour se soustraire à la puissance du prince ; c'est le crime d'un sujet qui attaque, par des injures ou des voies de fait, les officiers qui lui notifient les ordres du prince.

Des peines rigoureuses doivent être prononcées contre ceux qui se rendraient coupables de semblables excès.

Mais c'est un délit qu'on ne saurait imputer à celui qui, sans pratiquer aucune sorte de voies de fait ni de violences, se borne à ne point exécuter un ordre qu'il a reçu, et qui est d'une évidente injustice.

Voilà pour les lois naturelles; voyons pour les lois fondamentales.

Sous la monarchie absolue, tous les auteurs enseignaient que si le souverain commandait une chose contraire aux lois fondamentales, les sujets n'étaient pas obligés de lui obéir ; que le souverain était tenu d'observer les lois fondamentales; qu'il n'avait reçu l'empire que sous cette déclaration, qu'on entendait ne pas obéir, lorsqu'il contreviendrait à ces lois; qu'il ne pouvait pas exiger une obéissance plus étendue que celle qu'on avait voulu lui promettre; qu'il n'y avait, dès-lors, nulle obligation d'exécuter ses ordres, lorsqu'ils étaient en contradiction avec les lois fondamentales.

A combien plus forte raison ces principes ne doivent-ils pas être admis sous la monarchie constitutionnelle et représentative; où le prince n'exerce pas de fait toute la souveraineté; où les lois n'émanent pas de sa seule délibération; et où il est reconnu que le législateur ordinaire lui-même n'aurait pas le droit de modifier ou changer les lois fondamentales!

Il est, toutefois, à remarquer que, quoique les sujets ne soient pas obligés d'obéir dans ce cas, ils peuvent cependant le faire, parce que chacun est le maître de renoncer au droit qu'il a de ne pas faire une certaine chose.

C'est la différence qui existe entre les lois fondamentales et les lois naturelles. Les hommes ne peuvent pas se soustraire à l'empire de celles-ci, dont ils ne sont pas les auteurs; il ne leur est jamais permis de les blesser. Les lois fondamentales, au contraire, sont l'ouvrage du peuple, qui peut les changer, les abolir, ou y déroger dans une occasion particulière, en voulant bien se prêter à ce qui leur est contraire.

Toutefois, cette facilité est d'un mauvais exemple, elle prouve de la faiblesse; elle atteste, dans celui qui cède, l'absence de ce courage civil qui fait les véritables citoyens.

Pour chaque individu, pour la nation entière, ou au moins ses principaux organes, le droit est

de résister à des ordonnances éversives de la constitution de l'état, et qui ne tendraient qu'à l'établissement du despotisme; et de s'y opposer par des représentations, des réclamations, des protestations. Personne ne doutera encore qu'il ne soit permis aux simples citoyens de chercher un remède dans la patience, et de s'exposer à des peines plutôt que d'obéir à des actes de la seule puissance exécutive qui les dépouilleraient de leurs droits les plus précieux, qui anéantiraient toutes leurs garanties.

L'histoire de France offre, même sous la monarchie absolue, de nombreux exemples de citoyens éclairés qui ont mis en pratique ces principes sur la résistance aux volontés arbitraires des souverains.

Ces traits historiques sont la preuve d'un grand courage civil, vertu beaucoup plus rare, et souvent plus utile que le courage militaire!

SECTION II.

DES PARTIS ET DES FACTIONS.

Ce n'est pas seulement par la désobéissance habituelle des citoyens aux lois, qu'un état peut

être troublé ; un état l'est encore par des partis, par des factions, par des séditions, par la guerre civile.

On a, de tout temps, confondu les *partis* avec les *factions ;* mais il y a, de fait, entre ces deux choses, une notable différence.

Un *parti* se dit de la réunion de plusieurs personnes dans un même intérêt ou une même opinion, en opposition à d'autres personnes qui ont également un intérêt ou une opinion contraires.

La *faction* suppose de l'activité et une machination secrète, opposée aux vues de ceux qui n'en sont point.

Parti n'exprime qu'un partage dans les opinions ; par lui-même, il n'a donc rien d'odieux, tandis que *faction* l'est toujours.

Dans les gouvernements absolus, il n'y a ordinairement que des *partis ;* ils ont pour but les emplois, la faveur, le crédit, et l'influence.

Dans les gouvernements modérés, les partis ont le même mobile; ils y ont, de plus, un effet politique : ils s'observent, se contiennent mutuellement, servent de frein à l'autorité et de sauve-garde à la liberté.

Les partis y dégénèrent en *factions*, lorsque, non contents d'intriguer pour s'emparer des em-

plois et des honneurs, ils portent leurs vues jusqu'au gouvernement lui-même, soit pour en secouer le joug, soit pour s'en emparer, soit enfin pour le rendre odieux.

Le véritable foyer des *factions* est dans les gouvernements républicains. Elles ont toute leur étendue et toute leur énergie dans les démocraties, parce que les droits étant égaux, chacun se croit propre à tout; ainsi, tout le monde veut commander, et personne ne veut obéir. Lorsque les factions sont modérées, elles établissent une sorte d'équilibre, et sont utiles pour le maintien de l'émulation et de la liberté; mais, lorsqu'elles sont exagérées, elles occasionent du tumulte, des troubles, la guerre civile; et, en dernier résultat, l'anarchie, le despotisme, ou la dissolution.

Dans les aristocraties, l'esprit de *faction* est concentré dans les familles qui sont maîtresses du gouvernement; les sujets ne forment pas même des partis, parce qu'ils ne peuvent avoir aucune part ni au gouvernement, ni aux emplois; ils obéissent et paient, ainsi que sous le despotisme : voilà en quoi consiste toute leur existence politique.

Dans les gouvernements où elles se déclarent, les *factions* sont toujours dangereuses; s'il en est quelques-uns où elles peuvent produire quel-

que bien, le mal qu'elles peuvent faire est encore plus grand.

Celui ou ceux qui gouvernent doivent donc s'attacher à les détruire; mais la violence serait une mauvaise conseillère : le meilleur moyen d'y parvenir est de maintenir l'égalité la plus parfaite entre toutes les diverses classes de citoyens. Il faut sans doute une main ferme pour atteindre ce but, mais il faut aussi beaucoup de justice.

SECTION III.

DES SÉDITIONS.

Les factions engendrent souvent des *séditions*. On donne généralement ce nom à toute assemblée turbulente et nombreuse, non autorisée par le magistrat ou qui a lieu au mépris de son autorité, et dont le but est d'attaquer l'autorité légitime et de troubler violemment la paix intérieure de l'état.

Les *séditions* ont lieu dans les gouvernements où il y a inégalité dans les droits, de même que dans ceux où il existe des corps intermédiaires. C'est ainsi que le peuple romain a souvent été séditieux; c'est ainsi que, dans une monarchie, la noblesse peut être séditieuse; il en est de même des corps militaires, dans un gouvernement absolu.

Les *séditions* ont des causes très variées : souvent elles n'ont pour objet que le redressement de quelque grief; mais elles peuvent aussi n'être qu'un prétexte pour attaquer le gouvernement et même pour le bouleverser.

En général, plus un gouvernement est absolu, plus les *séditions* y sont dangereuses.

En Turquie, les janissaires étaient les maîtres du sultan et de l'empire. On a vu la même chose en Russie, à l'égard des gardes, quoiqu'il y eût une noblesse nombreuse et opulente : c'est que cette noblesse n'a pas une existence politique; par conséquent, elle n'a qu'un intérêt précaire au maintien du gouvernement, qui peut l'opprimer, faute de contre-poids.

Dans les monarchies bien réglées, les *séditions* sont difficiles, parce que la noblesse y a une existence assurée, et qu'elle a toutes les jouissances qui satisfont l'amour-propre; d'ailleurs, comme intermédiaire entre le monarque et le peuple, elle contient celui-ci dans les bornes de l'obéissance, pour sa propre sûreté.

Il n'y a et ne peut y avoir de cause de *sédition* dans les gouvernements populaires, parce que l'égalité et la liberté en font la base et l'objet; mais il peut y en avoir dans les aristocraties, parce que les sujets peuvent se lasser d'obéir aux

familles privilégiées qui se sont approprié une autorité exclusive.

Les *séditions* sont toujours accompagnées de tumulte, parce que le désordre en est inséparable. Elles doivent donc attirer la force publique pour les réprimer; et c'est surtout à cela que, dans les gouvernements constitutionnels, est destinée la garde nationale, composée de citoyens propriétaires ou commerçants également intéressés à ce que le tumulte s'appaise et à ce que tout rentre dans l'ordre au plus tôt. Elle agit, d'ailleurs, avec moins de violence que l'armée de ligne, et son emploi tend à épargner ou arrêter l'effusion du sang.

SECTION IV.

DE LA GUERRE CIVILE.

Si, lorsque la force publique tente d'appaiser les séditions, la résistance a lieu, les séditieux deviennent alors rebelles, et de là naît, à l'instant, la *guerre civile*, le plus grand fléau qui puisse affliger une nation.

C'est une guerre de passion, de fureur et de rage; elle détruit les principes de l'ordre social; elle rompt les liens de la nature; c'est une mère qui dévore ses propres enfants.

La *guerre civile* s'établit entre le peuple ou une grande partie du peuple et le gouvernement, ou entre le peuple seul, divisé entre plusieurs factions.

Si la nation entière est soulevée, il n'existe plus ni gouvernement, ni souverain : il y a retour à l'état de nature sauvage. En pareil cas, il n'existe d'autre ressource que la voie de la conciliation; la voie des armes serait une usurpation; car une nation ne peut avoir autorisé son conducteur à les employer contre elle-même.

Si une partie seulement de la nation est soulevée, le gouvernement doit se rappeler que la conservation de la société, dont la conduite lui est confiée, est le premier et le plus essentiel de ses devoirs, et que c'est d'après ce principe qu'il doit diriger l'emploi des moyens nécessaires pour appaiser les esprits, rétablir l'ordre et la tranquillité, et se conserver lui-même.

On est généralement d'accord que, dans le cas où les hostilités civiles sont inévitables, on doit suivre les règles ordinaires de la guerre; si la justice rigoureuse ne l'exige pas, du moins la prudence le conseille; car il faut craindre et prévenir les représailles.

Mais on sentira facilement que nous n'entendons point parler de rebelles faisant la guerre en brigands; car c'est un devoir de les poursuivre à

toute outrance, parce qu'ils violent toutes les lois sociales, au lieu de les défendre.

Si les hommes soulevés ont des griefs fondés, il n'y a personne à punir; dans le cas contraire, il importe à la tranquillité publique, au maintien de l'ordre social, de faire un exemple éclatant sur les moteurs de la sédition, à moins qu'on n'ait été forcé de leur faire grâce.

Les conséquences funestes que peut avoir la *guerre civile*, quelle qu'en soit l'issue, doivent éclairer les gouvernements sur les précautions qu'une telle prévoyance exige de leur part. Elles doivent faire sentir à l'autorité la nécessité de prévenir ces affreux résultats. Un simple *parti* ne présente sans doute rien de dangereux dans son origine; mais, s'il grossit, il peut dégénérer en *faction*, et l'audace impunie des factieux les conduit naturellement à la *sédition* : en pareil cas, l'indulgence peut devenir funeste. On peut juger par là combien est pernicieuse la maxime : « Qu'un gouvernement, pour être « tranquille, doit fomenter les partis oppo- « sés, c'est-à-dire *diviser pour mieux comman- « der.* » L'expérience ne prouve que trop que tous ces petits incendies peuvent causer un embrasement général. La méthode la plus sûre et la plus efficace, pour prévenir les séditions, est d'être juste et sage, et d'être aussi ferme à sou-

tenir le bien, que prompt à réparer une erreur. Si la perversité les provoque ; ce qui est assez ordinaire, il n'y a point à pactiser.

Lorsqu'une nation, après avoir détruit son gouvernement, se divise en factions qui se disputent l'autorité, il en résulte un genre de *guerre civile* dont les horreurs sont incalculables : c'est un véritable état de dissolution ; il n'existe plus de nation ; il n'y a plus aucun lien social ; il n'y a que des individus s'abandonnant, sans frein, à toute la fureur de leurs passions. Si l'excès du mal n'éclaire pas les chefs des différentes factions et ne les ramène pas enfin dans la voie de la raison, le pays, après avoir été dévasté et dépeuplé, devient la proie de l'étranger, et cet étranger ne croira pouvoir soutenir son autorité que par la force : c'est là le résultat naturel et presque certain de la licence populaire.

Au reste, on peut dire que les *séditions* et les *guerres civiles* sont presque toujours, directement ou indirectement, l'ouvrage du gouvernement. Il les provoque véritablement, lorsque, s'étant permis un acte arbitraire, il néglige de le réparer, et d'arrêter par là le mécontentement et les plaintes. Une conduite pareille prouve de l'insouciance ou du mépris ; souvent elle est fondée sur la très fausse maxime que les gouvernements ne doivent jamais avoir tort, ni par con-

séquent revenir sur leurs pas : comme si un ministre et ses agents étaient doués de l'infaillibilité! comme si leur déplacement entraînerait la ruine du gouvernement!

D'un autre côté, le conducteur d'une nation devient la cause indirecte des *séditions*, s'il ne les prévient pas, ou s'il ne les arrête pas *dans leur source*.

De prétendus mécontents, des factieux, des ambitieux, des esprits inquiets et ennemis de l'ordre peuvent supposer à l'autorité des torts imaginaires; ils peuvent chercher à les propager, et à se former sourdement un parti. Si on les laisse faire, la crédulité leur procurera bientôt des adhérents; et lorsqu'ils se croiront assez forts, ils lèveront le masque, se mettront en insurrection, troubleront de toutes parts la tranquillité publique, et livreront le sort de l'état au hasard des événements. Rien de tout cela n'arrivera, si le gouvernement, dont la surveillance doit s'étendre partout, est fidèle à cette maxime, que *c'est surtout au commencement du mal qu'il faut s'opposer*.

Si le mal s'aggrave et se propage, et si peu à peu la voix de l'autorité cesse partout d'être obéie, la société se trouve alors dans un état que nous allons examiner.

Cet état est l'*anarchie*.

SECTION V.

DE L'ANARCHIE.

L'*anarchie* est l'absence de gouvernement.

Elle a lieu, comme nous l'avons déjà dit, quand personne ne veut obéir, et quand tous les citoyens veulent commander.

C'est par erreur que l'on présente l'*anarchie* comme le résultat ordinaire de l'état démocratique régulier.

Dans cet état, le citoyen est isolé, il est seul contre tous, et ne peut opposer que sa volonté privée aux lois générales d'une cité maîtresse d'inviter ou de contraindre à l'obéissance. Les républiques grecques et la république romaine n'ont offert, tant qu'elles furent démocratiques, aucun symptôme d'*anarchie*.

Lorsque, par le seul ascendant de sa volonté privée, un citoyen lutte contre la volonté générale, il y a *opposition*; cet état est la conséquence nécessaire du système républicain ou du système représentatif, c'est-à-dire du gouvernement des majorités. Les gouvernements où les citoyens sont admis à délibérer plus ou moins sur les affaires publiques offrent une lutte perpétuelle

d'opinions et de volontés; mais, quoique souvent tumultueuse, cette lutte est toujours sans péril et sans *anarchie*.

L'*anarchie* n'existe que lorsque le mépris de l'autorité qui gouverne est arrivé à ce point que le premier citoyen ambitieux a le pouvoir de troubler l'état ou de détruire sa constitution.

La liberté, telle qu'on peut et que l'on doit la désirer dans une société politique, est le chef-d'œuvre et le plus grand bienfait des lois. Son abus est le plus grand outrage qu'on puisse leur faire, quand on se sert de leur bienfait même pour les détruire, quand on décompose la société, en tournant contre elle le paisible bonheur qu'elle veut procurer à chacun de ses membres. Or, c'est ce que fait la licence, qui est l'abus de la liberté.

L'ordre irrésistible de la nature veut que la licence produise l'*anarchie*, et que celle-ci amène infailliblement le despotisme.

Par l'*anarchie*, la société dégénérée tombe dans un état de dissolution d'où, par elle-même, elle ne peut plus sortir. Elle a méconnu les avantages d'une sage liberté; elle a repoussé la protection des lois; elle y a substitué la force et l'indépendance de tous; et le sort inévitable de cette force et de cette indépendance anti-sociale est de se soumettre à la force d'un seul; sort péni-

ble, honteux pour la société, mais le seul qui puisse encore la préserver d'une ruine entière!

SECTION VI.

DE LA DICTATURE.

On nommait *dictature*, dans la république romaine, une magistrature *suprême* et *temporaire*, à laquelle on avait recours au moment du danger.

L'inflexibilité des lois, qui les empêche de se plier aux événements, peut, en certains cas, les rendre insuffisantes et même pernicieuses, et causer par elles la perte de l'état, dans sa crise. L'ordre et la lenteur des formes demandent un espace de temps que les circonstances refusent quelquefois. Il peut se présenter mille cas auxquels le législateur n'a point pourvu; et c'est une prévoyance très nécessaire de sentir qu'on ne peut tout prévoir.

Il ne faut donc pas vouloir affermir les institutions politiques, jusqu'à s'ôter tout pouvoir d'en suspendre l'effet.

Mais il n'y a que les plus grands dangers qui puissent balancer celui d'altérer l'ordre public; et l'on ne doit jamais arrêter le pouvoir sacré des lois, que quand il s'agit du salut de la patrie.

C'est par ces raisons, sans doute, que, chez les Romains, lorsque le péril était tel que l'appareil des lois était un obstacle à s'en garantir, alors un chef suprême était nommé, qui faisait taire toutes les lois et suspendait un moment l'autorité souveraine. En pareil cas, la volonté générale n'était pas douteuse; il est évident que la première intention du peuple était que l'état ne pérît pas. De cette manière, la suspension de l'autorité législative ne l'abolissait point : le magistrat qui la faisait taire ne pouvait la faire parler; il la dominait, sans pouvoir la représenter; il pouvait tout faire, excepté des lois.

Au surplus, les Romains avaient senti que l'emploi de ce moyen extraordinaire exigeait de grandes précautions; ils avaient vu qu'il importait d'en fixer la durée à un terme très court, qui jamais ne pût être prolongé. Dans les crises qui font établir la dictature, l'état est bientôt détruit ou sauvé; et, passé le besoin pressant, la dictature devient tyrannique ou vaine. Plus le temps sera long, plus le dictateur sera tenté de le prolonger encore.

Voilà le danger, qui conduit directement au despotisme, lequel, de fait, n'est autre chose qu'*une dictature perpétuelle*.

Il y a plus : dans les principes, admettre la dictature *même pour un jour*, c'est reconnaître le

pouvoir absolu; or, nous avons démontré que ce pouvoir est dangereux pour les citoyens aussi bien que pour celui qui l'exerce. Si ce pouvoir est légitime pendant un mois, six mois, un an, pourquoi ne le serait-il pas toujours?

Il est certain, d'ailleurs, que, dans les circonstances graves, chaque citoyen, chaque magistrat, est obligé d'exposer même ses jours pour le salut du pays; il n'est pas besoin, pour cela, d'une dictature, et d'établir, par une loi, la suspension momentanée de toutes les lois.

Au surplus, l'emploi d'un tel moyen extrême n'est pas nécessaire dans le gouvernement représentatif, et cela même prouve son excellence. Avec sa combinaison, qui réunit et mélange, dans une même action et pour une même fin, la royauté, l'aristocratie et la démocratie; avec cette heureuse combinaison, disons-nous, on n'est jamais réduit à avoir recours aux insurrections pour reconquérir la liberté, ni à jeter un voile sur la liberté pour relever le pouvoir. Il suffit que l'opinion publique, fortement prononcée, renverse les ministres, et force ceux qui les remplacent à suivre un système qui sauve l'état de la crise où il se trouve.

CHAPITRE IV.

DES RÉVOLUTIONS.

En politique, le mot *révolution* signifie tout changement considérable ou absolu, soit dans la forme du gouvernement d'un état, soit dans les gouvernants, soit dans les gouvernés.

Les révolutions politiques peuvent se faire principalement de trois manières :

1° Par laps de temps ;

2° Par une autorité légale ;

3° Par des secousses et des moyens violents.

Elles sont donc ou *successives*, ou *légales*, ou *violentes*.

La première manière est la plus sûre, parce qu'elle suit la marche de la nature, qui amène continuellement des changements gradués, de telle sorte qu'ils sont, d'abord, peu sensibles ; mais, dans cette manière même, on ne doit pas se dispenser de s'adjoindre la seconde, c'est-à-dire une autorité légale, pour légitimer ce qui s'opère.

La seconde, celle qui se fait par une autorité

légale, n'a pas un besoin indispensable d'être, de longue main, préparée, pourvu que les mœurs et les intérêts du peuple ne tendent point à la repousser.

Mais, à moins d'une nécessité absolue, la révolution que veut opérer une autorité légale ne doit jamais recourir à des moyens violents, sans quoi elle court risque de perdre, en force réelle et durable, ce qu'elle croirait acquérir en force de célérité.

La troisième manière d'opérer une révolution, celle qui se fait par la force, exclut absolument la première, elle n'a pas besoin de la seconde, la craint toujours, la détruit souvent.

Les révolutions *successives* sont toujours utiles, et même nécessaires, puisqu'elles sont l'inévitable résultat des changements antérieurs, opérés peu à peu dans les choses et dans les personnes.

Les révolutions *légales*, bien calculées, affermissent l'autorité et durent tant que l'autorité, d'accord avec le peuple, les observe ou les soutient.

Les révolutions *violentes* sont toujours dangereuses pour les personnes et les propriétés; elles sont souvent moins durables que les deux premières.

Les révolutions *successives* suivent la marche insensible de la nature; les révolutions *légales*,

la marche grave de la loi; les révolutions violentes, celle des tempêtes.

Les premières offrent, dans leurs changements mêmes, le bienfait de la conservation; les secondes, la continuité de la reproduction; les troisièmes, le vide de la destruction.

Les deux premières ne changent que lorsqu'elles sont sûres de remplacer; les troisièmes abattent, le plus souvent, sans avoir de plan pour rebâtir l'édifice. Dans les deux premières, la principale idée porte sur ce que l'on va élever; dans la troisième, la principale et quelquefois même la seule idée, porte sur ce qu'on va détruire.

Entre les effets des deux premières révolutions et ceux des troisièmes, la différence doit souvent être grande; car elles n'ont ni la même origine, ni les mêmes causes, ni les mêmes moyens.

Il ne suffit pas d'avoir ainsi distingué les révolutions quant à leurs moyens; il faut encore remarquer qu'elles peuvent être ou *générales* ou *partielles*.

On peut appeler *générales* celles qui changent de fond en comble l'existence politique d'un état;

Et révolutions *partielles*, celles qui n'en changent que des portions, de quelque manière que ce changement s'opère.

Il faut remarquer enfin que les révolutions politiques se font *dans les gouvernements*, *dans les gouvernants*, *dans les gouvernés*.

Les révolutions *des gouvernements* sont celles qui en changent le principe, ou même la forme. Ce sont celles-là qui méritent le plus d'être observées, parce qu'elles portent sur tout ce qui vivifie ou corrompt le corps social : ainsi une république, qui devient monarchie.

Les révolutions *des gouvernants* sont celles qui, en conservant les lois, les établissements, les personnes, les propriétés, ne changent que le corps ou l'individu qui gouverne : ainsi, dans la monarchie héréditaire, une dynastie qui est substituée à une autre ; ou la détermination qui appellerait à succéder au trône les femmes qui en auraient été jusque-là exclues,

Les révolutions *dans les gouvernés* sont d'un genre particulier ; elles entraînent nécessairement celle des gouvernants, et quelquefois, en tout ou en partie, celle des gouvernements. Elles commencent par la violence, et se consomment ou par l'oppression ou par un amalgame politique. Ainsi font tous les peuples conquérants qui viennent s'établir dans des pays nouveaux.

Au surplus, toutes les fois qu'un peuple envahit une terre étrangère, c'est-à-dire qu'il vient y faire une révolution de gouvernés, il n'y a que trois

partis à prendre : la destruction, l'esclavage, ou l'amalgame.

Le premier est inique et barbare. Le second, usité autrefois, violait les saintes lois de la nature, et serait aujourd'hui contraire au droit public des nations civilisées; toujours, d'ailleurs, il laisse le vaincu dans une disposition inquiétante pour le vainqueur. Le troisième est le parti qu'avouent ou plutôt que réclament tout à la fois la raison, la justice et la politique, quand l'œuvre inique de la conquête est consommé.

Un quatrième parti est indiqué dans l'histoire, aux époques de ces grandes émigrations du nord-est, qui s'avançaient toujours dans nos climats. Ces masses énormes *déplaçaient* celles qu'elles trouvaient établies, et les forçaient d'aller révolutionner une autre contrée; c'est ainsi que furent faites plusieurs des invasions qui détruisirent l'empire romain.

Ce parti peut donc être indiqué par ces mots: *Expulsion des indigènes.*

Parlons maintenant des causes des révolutions.

Les révolutions, et surtout les révolutions violentes, sont, le plus souvent, la faute de ceux qui gouvernent. Pour émouvoir, agiter une nation, il a toujours fallu qu'elle eût quelque réel sujet de plainte : quand les intérêts particuliers

sont pleinement assurés, on est, en général, fort peu disposé à croire qu'il y ait un intérêt public qui périclite. Partout donc où l'on voit subsister des partis, des factions, des séditions, il y a lieu de croire qu'il reste des garanties individuelles à établir ou à raffermir, qu'on n'en jouit pas ou qu'on est menacé de les perdre, ce qui est presque les avoir déjà perdues.

Mais attaquer la constitution même de l'état, c'est un crime capital contre la société; et si ceux qui s'en rendent coupables sont des personnes constituées en dignité, ils ajoutent un crime au perfide abus du pouvoir. Rien n'exaspère plus le peuple et n'engendre de plus terribles révolutions.

Un gouvernement constitutionnel cesse de droit d'exister, aussitôt que la constitution n'existe plus : et une constitution n'existe plus, dès qu'elle est violée. Le gouvernement qui la viole déchire son titre; à dater de cet instant même, il peut bien subsister par la force, mais il ne subsiste plus par la constitution.

Que reste-t-il, après une constitution violée? La sécurité, la confiance sont détruites. Les gouvernants ont le sentiment de l'usurpation; les gouvernés ont la conviction qu'ils sont à la merci d'un pouvoir qui s'est affranchi des lois. Toute protestation de respect pour la constitution paraît, dans les gouvernants, une dérision; tout

appel à la constitution paraît, dans les gouvernés, une hostilité. En vain ceux qui, dans leur zèle imprévoyant, ont concouru à ce mouvement désordonné, veulent-ils l'arrêter dans ses déplorables conséquences? Ils ne trouvent plus de point d'appui. Ce remède est hors de la portée des hommes; la digue est rompue, l'arbitraire est déchaîné; en admettant les intentions les plus pures, tous les efforts seront infructueux. Les dépositaires de l'autorité savent qu'ils ont préparé un glaive qui n'attend qu'un bras assez fort pour le diriger contre eux..... Ce bras ne tarde pas à les frapper en effet, et c'est par une révolution qu'il marque ses coups : mais Dieu sait de quels malheurs ces révolutions violentes sont ordinairement suivies! Le chaos va renaître, comment l'ordre en sortira-t-il!

Quant aux autres révolutions *de gouvernement*, elles ont moins de dangers, et c'est un principe généralement reconnu que les nations peuvent toujours changer de constitution.

Mais une nation ne doit entreprendre de se donner une nouvelle constitution qu'après avoir remis tous les pouvoirs de la société entre les mains d'une autorité favorable à ce dessein. C'est là le préalable nécessaire.

Or, quelle sera cette autorité constituante? Voilà certainement une grave difficulté.

La nation peut prendre un des trois partis suivants :

1° Ou charger les autorités qui la gouvernent de s'arranger entre elles, de reconnaître réciproquement leur étendue et leurs limites, et de déterminer clairement leurs droits et leurs devoirs :

2° Ou s'adresser à un sage, pour lui demander de rédiger le plan complet d'un gouvernement nouveau ;

3° Ou confier ce soin à une assemblée de députés élus à cet effet, et n'ayant aucune autre fonction.

Le premier de ces partis est à peu près celui qu'ont pris les Anglais en 1688, lorsqu'ils ont consenti, au moins tacitement, à ce que leur parlement chassât Jacques II, reçût Guillaume Ier, et fît avec lui une convention qu'ils appellent leur *constitution*, et qu'ils ont ratifiée de fait par leur obéissance, et même par leur attachement.

Le second parti est celui auquel se sont déterminées plusieurs nations anciennes.

Et le troisième est celui qu'ont préféré les Américains et les Français, à l'époque de 1789, quand ils ont secoué le joug de leurs anciens monarques.

Le premier moyen est le plus simple, le plus prompt, et le plus facile dans la pratique ;

mais on doit s'attendre qu'il ne produira qu'une espèce de transaction entre les différentes autorités; que les limites de leurs pouvoirs, pris en masse, ne seront pas circonscrites avec exactitude, et que les droits de la nation, à leur égard, ne seront ni bien établis, ni bien reconnus.

Le second promet une rénovation plus entière et une législation plus complète. Il donne même lieu d'espérer que le nouveau système de gouvernement étant fondu d'un seul jet, et sortant d'une seule tête, sera plus homogène et mieux combiné.

Mais, indépendamment de la difficulté de trouver un sage digne d'une telle confiance, et du danger de l'accorder à un ambitieux qui la fera servir à ses vues, il est à craindre qu'un plan qui n'est que la conception d'un seul homme, et qui n'a été soumis à aucune discussion, ne soit pas assez adapté aux idées nationales, et ne se concilie pas solidement la faveur publique.

Quant à la troisième manière de se donner une constitution, il faut considérer premièrement que cette assemblée étant composée de membres accrédités dans les différentes parties du territoire, et qui connaissent l'esprit qui y règne, ce qu'elle décidera sera tout-à-fait propre à devenir pratique, et sera reçu non-seulement sans effort, mais avec plaisir; secondement, que les lumières de cette assemblée d'hommes choisis seront tou-

jours supérieures à celles de la masse du peuple, et que tout étant discuté mûrement et publiquement dans son sein, les motifs de ses déterminations seront connus et pesés, et qu'elle formera l'opinion publique en même temps que la sienne; en sorte qu'elle contribuera puissamment à la rectification des idées généralement répandues et aux progrès de la science sociale. Or, ces avantages sont bien supérieurs à un degré de perfection dans la théorie de l'organisation sociale qui sera adoptée.

Il n'est pas, d'ailleurs, difficile de concevoir que l'autorité provisoire à laquelle la nation aura remis tous ses pouvoirs, en convoquant une assemblée chargée de faire la constitution nouvelle, devra se réserver le droit de faire toujours aller la machine, jusqu'au moment de sa complète rénovation. Car la marche de la société est une chose qui ne souffre aucune interruption; il faut toujours un provisoire entre l'état ancien et l'état nouveau.

Mais jusqu'ici nous avons supposé une nation déjà constituée en république, ou qui s'est délivrée de ses rois, et l'on conçoit facilement qu'elle n'ait alors, en présence, aucun obstacle à sa régénération politique.

Les moyens que nous venons d'indiquer ne pourraient pas être employés, si, dans le mo-

ment où se fait hautement sentir le besoin d'un changement dans la forme du gouvernement, la nation est dirigée par un monarque héréditaire. On sent qu'il pourrait naître, entre le monarque et le peuple, des débats extrêmement fâcheux et qui auraient même des conséquences graves sur la forme dans laquelle le changement devrait être opéré. C'est donc alors un grand bonheur pour ce peuple, si son monarque, voyant toute la grandeur de ses devoirs, appréciant les effets des progrès toujours croissants des lumières, les rapports nouveaux que ces progrès auraient introduits dans la société, la direction imprimée aux esprits; et reconnaissant que le vœu de ses sujets est l'expression d'un besoin réel, accorde à ce peuple une constitution propre à faire son bonheur !

Sans doute il serait plus conforme aux principes que le peuple, par ses députés, eût été admis à prendre part à la rédaction de cette loi fondamentale; mais si elle satisfait à ses intérêts; si elle entoure ses droits naturels de suffisantes garanties, si elle forme la juste alliance du pouvoir et de la liberté, le peuple alors ratifie par son obéissance ce grand contrat, qui, pourvu qu'il soit exécuté avec bonne foi, devient aussi solide que s'il eût été le résultat d'une délibération commune.

CHAPITRE V.

DES RÉACTIONS.

Nous venons de jeter un coup d'œil sur ce qui précède les révolutions, et sur les différentes manières dont elles s'accomplissent : il nous reste à voir ce qui les suit et surtout le danger des *réactions*. On appelle *réaction* l'acte d'un parti opprimé qui se venge, lorsqu'il est le plus fort.

Pour que les institutions d'un peuple soient stables, elles doivent être au niveau de ses idées. Alors il n'y a jamais de révolutions proprement dites ; il peut y avoir des chocs, des renversements individuels, des hommes déplacés par d'autres hommes, des partis terrassés par d'autres partis ; mais tant que les idées et les institutions sont de niveau, les institutions subsistent.

Lorsque l'accord entre les institutions et les idées se trouve détruit, les révolutions sont inévitables. Elles tendent à rétablir cet accord. Ce n'est pas toujours le but des révolutionnaires ; mais c'est toujours la tendance des révolutions.

Lorsqu'une révolution remplit cet objet du premier coup, et s'arrête à ce terme, sans aller au-delà, elle ne produit point de réaction, parce qu'elle n'est qu'un passage, et que le moment de l'arrivée est aussi celui du repos.

Mais lorsqu'une révolution dépasse ce terme, c'est-à-dire lorsqu'elle établit des institutions qui sont par-delà les idées régnantes, ou qu'elle en détruit qui leur sont conformes, elle produit inévitablement des *réactions*, parce que, le niveau n'existant plus, les institutions ne se soutiennent que par une succession d'efforts, et que, dans le moment où ces efforts cessent, tout se relâche et rétrograde.

Lorsqu'une révolution, portée ainsi hors de ses bornes, s'arrête, on l'y fait d'abord rentrer. Mais on ne se contente pas de l'y replacer; l'on recule d'autant plus que l'on avait trop avancé; la modération finit, et les *réactions* commencent.

Il y a deux sortes de *réactions* : celles qui s'exercent sur les hommes, et celles qui ont pour objet les idées.

Je n'appelle pas réaction la juste punition des coupables, ni le retour aux idées saines ; ces choses appartiennent l'une à la loi, l'autre à la raison. Ce qui, au contraire, distingue essentiellement les *réactions*, c'est l'*arbitraire* à la place de la loi,

la passion à la place du raisonnement : au lieu de juger les hommes, on les proscrit ; au lieu d'examiner les idées, on les rejette.

Les réactions contre les hommes perpétuent les révolutions, car elles perpétuent l'oppression qui en est le germe. Les réactions contre les idées rendent les révolutions infructueuses, car elles rappellent les abus. Les premières dévastent la génération qui les éprouve, les secondes pèsent sur toutes les générations ; les premières frappent de mort les individus, les secondes frappent de stupeur l'espèce entière.

Pour empêcher la succession des malheurs, il faut comprimer les unes ; pour retirer, s'il est possible, quelque fruit des malheurs qu'on n'a pu prévenir, il faut amortir les autres.

1° Les réactions contre les hommes, effets de l'action précédente, sont des causes de réactions futures. Le parti qui fut opprimé opprime à son tour ; celui qui se voit illégalement victime de la fureur qu'il a méritée, s'efforce de ressaisir le pouvoir ; et lorsque son triomphe arrive, il a deux motifs d'excès au lieu d'un : sa disposition naturelle qui lui fit commettre ses premiers crimes, et son ressentiment des crimes qui furent la suite et le châtiment des siens.

De la sorte, les causes de malheurs s'entassent,

tous les freins se brisent, tous les partis deviennent également coupables, toutes les bornes sont franchies, les forfaits sont punis par des forfaits ; le sentiment de l'innocence, ce sentiment qui fait du passé le garant de l'avenir n'existe plus nulle part ; et toute une génération, pervertie par l'arbitraire, est poussée loin des lois par tous les motifs : par la crainte et par la vengeance, par la fureur et par le remords.

Ainsi les réactions atteignent quelques criminels, mais elles éternisent le règne du crime ; et elles assurent l'impunité aux plus dépravés, à ceux qui sont prêts toujours à le devenir, dans tous les sens.

2° Les réactions contre les idées sont moins sanglantes, mais non moins funestes ; par elles, les maux individuels deviennent sans fruit, et les calamités générales sans compensation. Après que de grands malheurs ont renversé de nombreux préjugés, elles ramènent ces préjugés sans réparer ces malheurs, et rétablissent les abus, sans relever les ruines ; elles rendent à l'homme ses fers, mais des fers ensanglantés.

Les réactions, qui, de révolutions désastreuses font encore des révolutions inutiles, naissent de la tendance de l'esprit humain à comprendre, dans ses regrets, tout ce qui entourait ce qu'il regrette. Les inconvénients mêmes et les abus lui deviennent

précieux, parce qu'ils lui paraissent, dans le lointain, liés intimement aux avantages dont il déplore la perte.

Cette disposition non-seulement s'oppose à l'amélioration du nouveau système, mais elle interdirait le perfectionnement de l'ancien. On éprouve une vénération superstitieuse pour un composé dont on n'ose examiner les parties, de peur de les disjoindre. On oublie que l'on doit juger ce qui n'est plus comme ce qui n'a jamais été, et que si, lorsqu'il est question de détruire, il ne faut détruire que ce qui est funeste, quand il s'agit de relever, il ne faut relever que ce qui est utile; et après ce retour aux préjugés d'abord renversés, l'asservissement est plus complet, la soumission plus illimitée que si l'on ne s'en fût jamais écarté.

Ce n'est donc pas assez d'avoir conquis la liberté, d'avoir fait triompher les lumières, d'avoir acheté, par de grands sacrifices, ces deux biens inestimables; d'avoir mis, par de grands efforts, un terme à ces sacrifices; il faut encore empêcher que le mouvement rétrograde qui succède inévitablement à une impulsion excessive, ne se prolonge au-delà de ses bornes nécessaires, ne prépare le rétablissement de tous les préjugés, ne laisse enfin, pour vestiges du changement qu'on voulut opérer, que des débris, des larmes, de l'opprobre, et du sang.

Il faut donc examiner les devoirs des gouvernements dans l'une et l'autre réaction.

Ces devoirs sont très différents dans ces deux espèces.

1°. Contre les réactions qui ont pour objet les hommes, le gouvernement n'a qu'un moyen, c'est la justice. Il faut que le gouvernement s'empare des réactions, pour ne pas être entraîné par elles. La succession des forfaits peut devenir éternelle, si l'on ne se hâte d'en arrêter le cours.

Mais, en remplissant ce devoir, le gouvernement doit se garder d'un écueil dangereux: c'est le mépris des formes et l'appel des opprimés contre les oppresseurs. Il doit contenir les premiers, en même temps qu'il les venge.

Un gouvernement faible fait tout le contraire; il craint de sévir, et souffre qu'on massacre. Par une déplorable timidité, tout en désirant que les scélérats périssent, il veut que le danger de sa sévérité ne tombe pas sur lui; il laisse commettre les vengeances, et croit ainsi se maintenir dans une neutralité qui plaît à sa faiblesse.

Mais il se trompe dans cette lâche espérance. C'est à tort qu'il croit se faire un parti, en accordant l'impunité à ceux auxquels il refuse la justice. Ces hommes s'irritent de ce qu'il les force à devoir au crime ce que les lois leur avaient promis.

Le gouvernement réunit ainsi contre lui toutes les haines : celles du coupable qu'il abandonne à un châtiment illégitime ; celle de l'innocent qu'il rend coupable. Il perd le mérite de la sévérité, sans en éviter l'odieux.

Lorsque la justice est remplacée par un mouvement populaire, les plus exagérés, les moins scrupuleux, les plus féroces se mettent à la tête de ce mouvement. Des hommes de sang s'emparent de l'indignation qui s'élève contre les hommes de sang, et après avoir agi contre les individus, au mépris des lois, ils tournent leurs armes contre les lois mêmes.

Impassible, mais fort, le gouvernement doit tout faire par sa propre force, n'appeler à son secours aucune force étrangère, tenir dans l'immobilité le parti qu'il secourt contre le parti qu'il frappe, et sévir également contre l'homme qui veut devancer la vengeance de la loi et contre celui qui l'a méritée.

Mais il faut, pour cela, qu'il renonce aux flatteries enivrantes. Il faut qu'il repousse cette réminiscence révolutionnaire qui lui fait rechercher une autre approbation que celle de la loi. Il doit trouver son éloge, là où sont écrits ses devoirs, dans la constitution qui est immuable, et non dans les applaudissements passagers des opinions versatiles.

2° Si, dans les réactions contre les hommes, le gouvernement a surtout besoin de fermeté, dans les réactions contre les idées, il a surtout besoin de réserve. Dans les unes, il faut qu'il agisse; dans les autres, qu'il maintienne. Dans les premières, il importe qu'il fasse tout ce que la loi ordonne; dans les secondes, qu'il ne fasse rien de ce que la loi ne commande pas.

Les réactions contre les idées portent sur des institutions ou sur des opinions. Or, les institutions, pour s'affermir, ne demandent que du temps, les opinions que de la liberté.

Entre les individus et les individus, le gouvernement doit mettre une force répressive; entre les individus et les institutions, une force conservatrice; entre les individus et les opinions, il n'en doit mettre aucune.

Lorsque vous avez établi une institution, ne vous irritez pas de ce qu'on la désapprouve. Ne cherchez pas à empêcher qu'on ne déclame contre elle; n'exigez la soumission que d'après les formes et devant la loi. Ignorez l'opposition; supposez l'obéissance; maintenez l'institution: avec la loi, les formes, et le temps, l'institution triomphera.

Lorsque vous avez, je ne dirai pas établi une opinion, (Dieu vous préserve d'en établir!) mais renversé la puissance de quelque opinion qui fut

jadis un dogme, ne vous effrayez pas de ce qu'on la regrette; ne prohibez pas l'expression de ces regrets; n'allez pas lui décerner les honneurs de l'intolérance; feignez d'ignorer son existence même; opposez à son importance, votre oubli; laissez à qui le voudra le soin de la combattre. Ne comprimez que les actions, et bientôt l'opinion, examinée, appréciée, jugée, subira le sort de toutes les opinions que la persécution n'ennoblit pas, et descendra pour jamais de sa dignité de dogme.

La justice prescrit au gouvernement cette conduite; la prudence encore la lui prescrit.

Les réactions contre les hommes n'ont qu'un but, la vengeance, et qu'un moyen, la violation de la loi; le gouvernement n'a donc à prévenir que des délits précisés d'avance.

Mais les réactions contre les idées sont variées à l'infini, et les moyens sont plus variés encore. Si le gouvernement veut être actif, au lieu d'être simplement préservateur, il se condamne à un travail sans fin; il faut qu'il agisse contre des nuances : il se dégrade par tant de mouvements pour des objets presque imperceptibles. Ses efforts, renouvelés sans cesse, paraissent puériles : vacillant dans son système, il est arbitraire dans ses actes; il devient injuste, parce qu'il est incertain; il est trompé, parce qu'il est injuste.

Au surplus, c'est aux hommes qui dirigent l'opinion par les lumières à s'opposer aux réactions contre les idées; elles sont le domaine de la pensée seule, et la loi ne doit jamais l'envahir.

Pour le gouvernement, comme pour les écrivains, le meilleur moyen de s'opposer aux réactions est de s'attacher aux principes.

Un principe est le résultat d'un certain nombre de faits particuliers.

Toutes les fois que l'ensemble de ces faits subit quelques changements, le principe qui en résultait se modifie; mais alors cette modification elle-même devient principe.

Tout, dans l'univers, a donc ses principes, c'est-à-dire toutes les combinaisons soit d'existences, soit d'événements, mènent à un résultat; et ce résultat est toujours pareil, toutes les fois que les combinaisons sont les mêmes : c'est ce résultat qu'on nomme principe.

Les principes seuls doivent servir de guide après l'accomplissement des révolutions.

Un principe, reconnu vrai, ne doit jamais être abandonné, quels que soient ses dangers apparents. Il doit être décrit, défini, combiné avec tous les principes qui l'entourent, jusqu'à ce qu'on ait trouvé le moyen de remédier à ses inconvénients, et de l'appliquer comme il doit être appliqué.

L'oubli ou le mépris des principes conduirait à l'arbitraire.

L'arbitraire, qui a des effets très positifs, est pourtant une chose négative : c'est l'absence des règles, des limites, des définitions ; en un mot, l'absence de tout ce qui est précis.

Or, comme les règles, les limites, les définitions sont des choses incommodes et fatigantes, on peut fort bien vouloir secouer le joug, et tomber ainsi dans l'arbitraire, sans s'en douter.

Ceux-là sont partisans de l'arbitraire, qui rejettent les principes ; car tout ce qui est déterminé, soit dans les faits, soit dans les idées, doit conduire à des principes ; et l'arbitraire étant l'absence de tout ce qui est déterminé, tout ce qui n'est pas conforme aux principes est arbitraire.

L'arbitraire, en institution politique, est la perte de toute institution politique ; car ces institutions étant l'assemblage des règles sur lesquelles les individus doivent pouvoir compter dans leurs relations comme citoyens, il n'y a plus d'institutions politiques, là où ces règles n'existent pas.

L'arbitraire est incompatible avec l'existence d'un gouvernement considéré sous le rapport de son institution ; . . . . . .

Il est dangereux pour un gouvernement, sous le rapport de son action;

Il ne donne aucune garantie à l'existence d'un gouvernement, sous le rapport de la sûreté des individus qui composent l'état.

Ces trois assertions sont faciles à prouver.

1° Les institutions politiques ne sont que des contrats. La nature des contrats est de poser des bornes fixes : or, l'arbitraire étant précisément l'opposé de ce qui constitue un contrat, sape, par la base, toute institution politique.

Je sais bien que ceux mêmes qui, repoussant les principes comme incompatibles avec les institutions humaines, ouvrent un champ libre à l'arbitraire, voudraient le mitiger et le limiter; mais cette espérance est absurde : car, pour mitiger ou limiter l'arbitraire, il faudrait lui prescrire des bornes précises, et il cesserait d'être arbitraire.

Il doit, de sa nature, être partout, ou n'être nulle part. Il doit être partout, non de fait, mais de droit; et nous verrons tout à l'heure ce que vaut cette différence. Il est destructeur de tout ce qu'il atteint, car il anéantit toute garantie; or, sans garantie, rien n'existe que de fait, et le fait n'est qu'un accident. Il n'y a d'existant, en institution, que ce qui existe de droit.

Il s'ensuit que toute institution qui veut s'éta-

blir sans garantie, c'est-à-dire par l'arbitraire, est une institution suicide, et que, si une seule partie de l'ordre social est livrée à l'arbitraire, la garantie de tout le reste s'anéantit.

L'arbitraire est donc incompatible avec l'existence d'un gouvernement considéré sous le rapport de son institution.

2° Il est dangereux pour un gouvernement, sous le rapport de son action.

Car, bien qu'en précipitant sa marche, il lui donne quelquefois l'air de la force, il ôte néanmoins toujours à son action la régularité et la durée.

En recourant à l'arbitraire, les gouvernements donnent les mêmes droits qu'ils prennent. Ils perdent, par conséquent, plus qu'ils ne gagnent; ils perdent tout.

En disant à un peuple : « Vos lois sont insuffisantes pour vous gouverner, » ils autorisent ce peuple à répondre : « Si nos lois sont insuffisantes, « nous voulons d'autres lois ; » et à ces mots, toute l'autorité légitime d'un gouvernement tombe ; il ne lui reste plus que la force; il n'est plus gouvernement. Car ce serait trop croire à la duperie des hommes que leur dire : « Vous avez consenti « à vous imposer *telle* ou *telle* gêne, pour vous « assurer *telle* protection. Nous vous ôtons cette « protection, mais nous vous laissons cette gêne.

« Vous supporterez, d'un côté, toutes les entraves « de l'état social, et, de l'autre, vous serez ex- « posés à tous les hasards de l'état sauvage. »

Tel est le langage implicite d'un gouvernement qui a recours à l'arbitraire.

Un peuple et un gouvernement sont toujours en réciprocité de devoirs. Si la relation du gouvernement au peuple est dans la loi, dans la loi aussi sera la relation du peuple au gouvernement; mais si la relation du gouvernement au peuple est dans l'arbitraire, la relation du peuple au gouvernement sera de même dans l'arbitraire.

3° Enfin l'arbitraire n'est d'aucun secours à un gouvernement, sous le rapport de la sûreté des individus qui composent l'état; car l'arbitraire n'offre aux individus aucun asile.

Ce que vous faites, par la loi, contre vos ennemis, vos ennemis ne peuvent le faire contre vous par la loi, car la loi est là, précise et formelle : elle ne peut vous atteindre, vous, innocent. Mais ce que vous faites contre vos ennemis par l'arbitraire, vos ennemis pourront le faire contre vous par l'arbitraire; car l'arbitraire est vague et sans bornes : innocent ou coupable, il vous atteindra.

L'arbitraire n'est pas seulement funeste, lorsqu'on s'en sert pour le crime. Employé contre le crime, il est encore dangereux. Cet instrument de désordre est un mauvais moyen de réparation.

La raison en est simple. Dans le temps même que quelque chose s'opère par l'arbitraire, on sent que l'arbitraire peut détruire son ouvrage, et que tout avantage qu'on doit à cette cause est un avantage illusoire; car il attaque ce qui est la base de tout avantage : la durée. L'idée d'illégalité, d'instabilité, accompagne nécessairement tout ce qui se fait ainsi. On a la conscience d'une sorte de protestation tacite contre le bien comme contre le mal, parce que l'un et l'autre paraissent frappés de nullité dans leur base.

Ce qui attache les hommes au bien qu'ils font, c'est l'espérance de le voir durer. Or, jamais ceux qui font le bien par arbitraire ne peuvent concevoir cette espérance; car l'arbitraire d'aujourd'hui prépare la voie pour celui de demain, et ce dernier peut être en sens opposé de l'autre, c'est-à-dire faire le mal au lieu du bien.

Le caractère du machiavélisme, c'est de préférer à tout l'arbitraire. L'arbitraire sert mieux tous les abus de pouvoir qu'aucune institution fixe, quelque défectueuse qu'elle puisse être. Aussi les amis de la liberté doivent préférer les lois défectueuses aux lois qui prêtent à l'arbitraire, parce qu'il est possible de conserver de la liberté sous des lois défectueuses, et que l'arbitraire rend toute liberté impossible.

L'arbitraire est donc le plus grand ennemi de

toute liberté, le vice corrupteur de toute institution, le germe de mort, qu'on ne peut ni modifier, ni mitiger, mais qu'il faut détruire, pour l'empêcher de porter ses fruits.

Si l'on ne pouvait imaginer une institution sans arbitraire, ou qu'après l'avoir imaginée, on ne pût la faire marcher sans arbitraire, il faudrait renoncer à toute institution, repousser toute pensée d'amélioration, s'abandonner au hasard, et, selon ses propres forces, aspirer à la tyrannie ou s'y résigner.

Ce qui, sans l'arbitraire, serait une simple réforme, par lui devient une révolution violente, c'est-à-dire un bouleversement. Ce qui, sans l'arbitraire, serait une réparation, par lui devient une réaction, c'est-à-dire une vengeance et une fureur.

Si donc les réactions sont une chose terrible et funeste, évitez l'arbitraire, car il traîne nécessairement les réactions à sa suite; si l'arbitraire est un fléau destructeur, évitez les réactions, car elles assurent l'empire de l'arbitraire; enfin, si vous voulez vous garantir à la fois et des réactions et de l'arbitraire, ralliez-vous aux principes, qui seuls peuvent vous en préserver.

Le système des principes offre seul un repos durable. Seul il présente aux passions politiques un inexpugnable rempart.

Il est la réunion du bonheur public et particulier. Il ouvre la carrière du génie, comme il défend la propriété du pauvre. Il appartient aux siècles, et les convulsions du moment ne peuvent rien sur lui. En lui résistant, on peut sans doute causer encore des secousses désastreuses. Mais, depuis que l'esprit de l'homme marche en avant, et que l'imprimerie enregistre ses progrès, il n'est plus d'invasion de barbares, plus de coalition d'oppresseurs, plus d'évocation de préjugés, qui puissent le faire rétrograder. Il faut que les lumières s'étendent, que l'espèce humaine s'égalise et s'élève, et que chacune de ses générations, que la mort engloutit, laisse du moins après elle une trace brillante qui marque la route de la vérité.

FIN.



ERRATA.

Page 162, ligne 23, *au lieu de :* ses jugements, *lisez :* ces jugements.

Page 168, ligne 10, *au lieu de :* et réciproquement travaillés, *lisez :* et comme ils seraient réciproquement travaillés.

Page 193, ligne 6 : *après* chambre, *effacez la virgule.*

Page 201, ligne 12, *au lieu de :* en demandant, *lisez :* ou demandent.

Page 238, ligne 16, *au lieu de :* révoquer, *lisez :* modifier.

Page 306, ligne 13, *au lieu de :* qu'il a cru, *lisez :* qu'ils ont cru.

TABLE ANALYTIQUE.

A.

C.

E.

F.

G.

H.

I.

J.

L.

M.

N.

O.

P.

R.

S.

APPENDICE.

Note A.

Le 10 avril 1828, M. Jomard, membre de l'Institut, directeur des études des jeunes gens de la mission égyptienne, me remit six élèves pour être initiés, suivant l'intention de leur gouvernement, à la connaissance des règles de l'administration civile et de la diplomatie. Ces élèves étaient MM. Le Muhurdar *Abdi-Effendi*, un des chefs de la mission, *Stephan-Effendi*, *Artyn-Effendi*, *Chosrew-Effendi*, frère d'*Artyn*, *Selim-Effendi*, et *Hosrof-Mohammed*. Quoique tous eussent été élevés en Egypte, ces jeunes gens n'avaient ni la même origine ni la même éducation première. Trois étaient Constantinopolitains, deux Géorgiens, un Anatolien; trois étaient mahométans, deux chrétiens catholiques, un était Arménien. Deux avaient fait partie du corps des mameluks, deux avaient vécu quelques années dans l'esclavage; leur âge à tous était différent, il variait depuis vingt jusqu'à trente-un ans. Ils étaient en France depuis environ deux ans, et avaient été occupés, dans diverses pensions de la capitale, à l'étude de la langue française, des mathématiques, et du dessin.

Plus tard, un nouvel élève, *Emyn-Effendi* (1), frère

(1) Chef actuel de la mission égyptienne.

de *Hosrof-Mohammed*, comme lui Géorgien, comme lui sorti du corps des mamelucks, et en dernier lieu secrétaire d'un des ministres de la guerre de Méhémet-Aly, a été admis dans la section d'administration civile.

Voici le plan d'études que j'ai cru devoir arrêter pour mes élèves.

La tâche était immense et d'une extrême difficulté! Comment, en peu de temps, initier aux secrets de notre civilisation européenne, et de l'ordre de nos sociétés politiques, des esprits si neufs et si pleins de préjugés à la fois! Je pensai qu'il est impossible de devenir un bon administrateur et un homme d'état, si, d'abord, on n'étudie pas l'homme en lui-même, sa nature, ses penchants, ses devoirs envers Dieu, envers lui-même, envers les autres; car c'est *sur* l'homme, *par* l'homme et *pour* son bonheur, que s'exerce partout la fonction de l'administrateur... De là l'étude nécessaire de la philosophie morale, ou autrement du *DROIT NATUREL.*

2° Si l'on ne s'attache pas à connaître les règles naturelles qui régissent les relations des diverses nations entre elles; de là l'étude du *DROIT DES GENS.*

3° Si l'on ne s'efforce pas de savoir comment se constituent les sociétés civiles et les diverses formes de leur gouvernement; de là l'étude du *DROIT PUBLIC GÉNÉRAL.*

4° Si l'on ne cherche pas à connaître, avec soin, les règles qui président à la formation, à la distribution, à la consommation des richesses des nations; de là l'étude de l'*ÉCONOMIE POLITIQUE.*

5° Si l'on ne se pénètre pas de la nécessité de connaître, avec toute l'exactitude possible, les éléments matériels et moraux de la puissance des nations, et par conséquent si l'on n'apprend pas les règles qui doivent présider à cette recherche ; de là l'étude de la *STATISTIQUE GÉNÉRALE.*

6° Enfin, si l'on n'arrive pas à l'intelligence exacte et parfaite des règles qui, dans toute société civile, doivent présider aux relations respectives des gouvernants et des gouvernés, et qui doivent avoir pour but de satisfaire à ces trois besoins généraux : subsistance publique, instruction publique, sûreté générale ; de là l'étude approfondie de l'*ADMINISTRATION GÉNÉRALE.*

La réunion de ces six branches de connaissances humaines forme ce que j'appelle la *science sociale.*

Je développai ces idées dans un discours préliminaire, espèce de programme où ce vaste plan fut déroulé. Mon enseignement, commencé le 10 avril 1828, a été terminé avec le mois de novembre 1831 ; c'est-à-dire qu'il a embrassé un espace de quarante-trois mois, pendant lesquels le travail a été ainsi réparti :

Droit naturel, trois mois;

Droit des gens, deux mois;

Droit public, trois mois et demi;

Economie politique, deux mois et demi ;

Statistique, deux mois;

Administration, vingt et un mois.

En tout trente-quatre mois, ou près de trois années entières.

Les vacances nécessaires au professeur pour se re-

poser et recueillir ou coordonner ses matériaux sur un enseignement si nouveau par son étendue et pour quelques-unes de ses parties, le temps indispensable pour les préparations d'examen, et les cours administratives (sur lesquelles on trouvera plus bas quelques détails), ont absorbé les neuf autres mois qui complètent le total de l'espace qui s'est écoulé d'avril 1828 à novembre 1831.

Je demande ici la permission d'ajouter des détails qui paraîtront peut-être dignes de quelque attention, parce qu'il n'est pas sans intérêt de montrer comment j'ai pu arriver à façonner à la civilisation européenne des hommes qui en étaient si éloignés! N'est-ce pas là une espèce de création morale qu'il est curieux de suivre dans ses principaux développements?

Lorsque je reçus mes six premiers élèves, ils avaient déjà séjourné en France, pour la plupart, environ deux années. Mais ils étaient encore fort peu familiarisés avec notre langue. Pour texte de mon enseignement du *Droit naturel*, j'ai été obligé de prendre un livre imprimé (Burlamaqui), d'en lire chaque phrase à haute voix, puis de la reprendre, en expliquant le sens des mots les moins usuels; après quoi il me fallait encore commenter, développer, rectifier, justifier la pensée de l'auteur.

Il m'a été nécessaire de faire le même travail sur *Félice*, pour l'étude du *Droit des gens*.

Quand vint le tour du *Droit public*, mes élèves étaient heureusement assez avancés dans l'intelligence de la langue française pour n'avoir plus besoin de tenir un texte sous leurs yeux. Et d'ailleurs,

comment aurais-je pu le leur procurer? Il n'existe, en français, nul traité véritablement élémentaire de cette science; il me fallait donc en composer un tout exprès; je m'y suis appliqué : c'est celui qui précède cette note; et ma préface explique la manière dont j'ai procédé à sa rédaction (1).

Je n'avais pas le même embarras pour l'*Economie politique* : les traités abondaient; il ne fallait que choisir; et la science était si difficile, surtout pour les esprits que j'avais à façonner, que je n'hésitai pas un seul instant sur le parti que je devais prendre. Un livre clair et succinct venait de paraître; c'était celui de M. Droz; je le mis sous leurs yeux; et si je ne me bornai pas à ce qui s'y trouvait, je le pris du moins pour texte de mes leçons; et, pour les développements, je m'aidai des ouvrages de Smith, Sismondi, Ganilh, Destutt de Tracy, Malthus, Storch, Skarbek, Dunoyer, Mill, Blanqui, et surtout du cours complet de M. J.-B. Say.

Pour les principes généraux de la *Statistique*, la position du professeur était plus pénible encore que pour l'enseignement du droit public. Ici il y avait absence complète de livres élémentaires, ou plutôt de livres quelconques traitant de la science en elle-même. Nous possédons, il est vrai, des statistiques partielles, dont plusieurs sont vantées à juste titre;

(1) Le 30 avril 1829, mes élèves ont subi un examen public, sur le droit naturel, le droit des gens, et le droit public général : la *Gazette des Tribunaux* de cette époque en a rendu compte.

mais nous n'avons pas d'ouvrage sur la statistique en général; et, pour le dire en passant, les bases elles-mêmes de cette science ne sont pas encore bien assises; ses éléments sont encore incertains. Il m'a donc fallu tenter un essai sur une route si nouvelle et si pleine d'obscurités. J'ai posé quelques règles générales sur l'objet de cette science, son utilité, les faits qu'elle doit se proposer de reconnaître, et les meilleurs moyens d'y parvenir. Enfin, pour offrir à mes élèves la pratique à côté de la théorie, je leur ai, dans ce petit traité spécial, tracé brièvement la statistique de l'Egypte et de la France.

Mais c'est pour l'enseignement de l'*Administration générale* que m'attendait la tâche la plus rude, et qu'il m'a fallu faire des efforts de plus longue haleine! Là non plus, je n'avais point de guide : des matériaux du plus grand prix étaient, il est vrai, sous mes mains, mais tout l'édifice était à construire; j'y ai consacré deux années entières, et mon travail offre la matière de près de 5 volumes in-8°!...

Comme c'était là le but et l'objet principal de nos études, j'ai donné plus de développement à l'enseignement de cette science, et j'ai eu très souvent la douce certitude que mes leçons étaient écoutées avec soin, et retenues avec quelques succès.

Il y a plus : je tenais à l'exécution d'un plan que je crois avoir seul accomplie; elle devait laisser des traces profondes dans la mémoire de mes jeunes Africains; elle avait l'immense avantage de leur faire voir, à l'instant même, l'application des théories que je leur

enseignais... Ils ont visité avec moi, à Paris ou dans un rayon de six lieues, presque tous les établissements d'utilité publique entretenus ou protégés par l'état. J'avais obtenu du gouvernement toutes les autorisations nécessaires; et comme nous étions, partout, accueillis avec une politesse exquise et une parfaite cordialité, ces courses administratives leur plaisaient au plus haut degré. Quelle estime pour la France elles leur ont inspiré! Qu'ils avaient d'admiration pour la grandeur et l'utilité de nos institutions!

Dans les entretiens que j'établissais, au retour, pour les forcer à recueillir leurs souvenirs, j'ai vu plus d'une fois ces esprits, si calmes d'ordinaire, saisis d'enthousiasme pour ce qu'ils venaient de voir; et je me suis souvent convaincu qu'aucun détail important n'avait échappé au regard observateur du plus grand nombre d'entre eux.

C'est donc ici une des choses les plus utiles que je crois avoir faites pour mes chers élèves : c'est un complément nécessaire de toute éducation politique et administrative qui serait largement conçue et fermement exécutée.

Voici maintenant quelques détails sur le mécanisme de mon enseignement en lui-même.

Durant mes trois années de professorat, j'ai constamment donné trois leçons par semaine; chaque leçon durait au moins une heure et demie, et quelquefois deux heures et demie.

La première partie était consacrée à résumer brièvement la leçon précédente, la seconde à expliquer

des matières nouvelles ; la dernière partie était ainsi employée : j'apportais, chaque jour, une série de questions (de dix à vingt) qui résumaient la leçon en masse et signalaient ses points capitaux ; je les lisais et je m'attachais à les résoudre avec précision et clarté ; et, pour m'assurer si ma leçon avait été bien comprise, j'interrogeais circulairement mes élèves, en leur faisant résoudre, à leur tour, les questions ainsi posées.

Chacun d'eux était, en outre, tenu de rédiger par écrit la solution à donner sur ces questions ; et c'est dans l'intervalle de nos séances qu'ils se livraient à ce travail, avec le secours des notes qu'ils ne manquaient pas de prendre durant ma leçon orale. Ces rédactions m'étaient remises au commencement de la leçon suivante, et je les leur rendais bientôt avec mes corrections et mes observations écrites. Le seul cours d'administration générale n'a pas embrassé moins de trois mille questions principales ; il est donc facile de se faire une idée de l'immensité des travaux auxquels nous nous sommes livrés.

Ce n'est pas tout : j'eus la crainte de n'obtenir que des résultats insuffisants par les interrogations abrégées qui se faisaient à la fin de chaque séance, et les solutions écrites que ces jeunes gens me remettaient ; je voulais que chaque leçon laissât sa trace, et je ne tardai pas à consacrer, chaque semaine, une séance entière à l'examen de mes élèves, sur toutes les matières enseignées dans les leçons précédentes. J'ai trouvé ainsi le moyen de représenter à leur esprit *cinq fois* les mêmes objets de leurs études

successives, savoir : par la leçon même, le résumé qui la suivait, les interrogations finales, les rédactions écrites, et les examens hebdomadaires.

Ces exercices sans doute étaient bien multipliés; mais comme ils étaient distincts par la forme, je ne me suis pas aperçu que l'esprit de mes élèves en fût fatigué.

Je prie qu'on veuille bien excuser la minutie et l'aridité de ces détails; mais j'ai pensé que, dans un enseignement si neuf, il pourrait être utile d'exposer jusqu'au mécanisme au moyen duquel il m'a semblé que je pouvais parvenir à captiver l'attention et occuper fortement l'esprit de mes auditeurs.

Puissent mes soins porter un jour leurs fruits! L'Egypte victorieuse, après avoir consolidé son indépendance par la force des armes, sentira sans doute la nécessité de donner à son organisation intérieure quelques-unes des garanties sans lesquelles il n'est point d'empire assuré ni de prospérité durable! Mes jeunes élèves peuvent maintenant offrir à leur pays le tribut de leurs études; ils ont quitté la France au mois de janvier 1832, après avoir assisté, dans Paris même, à la grande révolution de 1830!...

Pour quelques-uns des jeunes égyptiens restés en France, mon enseignement a été repris, dans son ensemble et sur les mêmes bases, par M. Boulatignier, mon disciple et mon ami.

NOTE B.

Sur la nécessité de créer une FACULTÉ *des sciences politiques et administratives, ou du moins une* École spéciale, *à Paris* (1).

Cinq ordres de facultés offrent aux Français l'enseignement supérieur.

Dans l'université de France, les facultés

De Droit,

De Médecine,

Des Lettres,

Des Sciences physiques et mathématiques,

De Théologie,

distribuent aux jeunes gens l'enseignement des principes généraux de toutes ces diverses branches des connaissances humaines.

Le pays retire un grand profit de ces institutions libérales; mais, dans l'*Université* de France, nul enseignement ne tend à faire connaître les sciences *politiques* et *administratives*.

(1) Cette note a servi de texte à une lettre écrite le 24 décembre 1832, à M. le ministre de l'Instruction publique; et, dès l'année 1829, la même idée avait été soumise à M. de Vatimesnil, qui avait alors le portefeuille de ce ministère.

Il existe bien, dans quelques académies, des cours de droit administratif; il y avait aussi naguère, à Paris, deux cours d'économie publique.

Mais ces cours sont évidemment insuffisants pour former cette classe d'hommes qui se dévouent à la difficile gestion des intérêts généraux, et qui sont destinés à peupler soit les administrations diverses, soit les chambres législatives elles-mêmes.

Cette autre institution me semble nécessaire à la France.

Il est probable qu'un jour le pays sera doté d'une *Faculté des sciences politiques et administratives;* et qu'alors, des grades, et par conséquent des justifications de capacité, seront exigés, tout au moins de ceux qui se présenteront pour remplir, sous la haute direction des ministres, les fonctions de membres du conseil d'état, d'administrateurs de tous les degrés, et les emplois de chefs de leurs bureaux, chefs de divisions, directeurs, et autres.

Les ministres auraient ainsi des auxiliaires beaucoup plus éclairés.

Cette sixième faculté pourrait comprendre les branches d'enseignement que voici :

1° Le Droit naturel, ou la Philosophie morale,
2° Le Droit international,
3° Le Droit public général et positif,
4° L'Economie politique,
5° La Statistique,
6° L'Administration générale.

On pourrait même y joindre :

Un cours de Procédure administrative,

Un cours d'Éloquence parlementaire,

Un cours d'Histoire du droit public français,

Un cours d'Administration comparée.

Ces derniers enseignements couronneraient, en quelque sorte, pour ceux qui voudraient approfondir la *Science sociale*, les études dont *cette sixième faculté* présenterait le bienfait.

La durée de cet enseignement pourrait être de trois années.

La première serait consacrée au droit naturel (trois mois), au droit des gens (trois mois), au droit public (quatre mois).

La seconde, à l'économie politique (trois mois), à la statistique (trois mois), et au commencement de l'administration générale (six mois).

La troisième serait tout entière à l'administration générale (dix mois).

Les grades s'acquerraient, dans cette faculté, par des études diverses :

Pour celui de bachelier, il faudrait avoir suivi les cours durant deux années, et avoir appris le droit naturel, le droit public, et l'administration générale.

Pour le grade de licencié, on exigerait les études des trois années.

Le doctorat enfin ne pourrait être obtenu qu'après avoir suivi, en outre, les cours d'histoire du droit public et de l'administration comparée.

Il y a plus : au sortir de cette faculté, les jeunes surnuméraires qui entreraient dans les divers services administratifs pourraient trouver, dans le sein de l'administration spéciale à laquelle ils se destineraient, un cours, spécial aussi, de la législation, des règlements et des usages de cette administration, ainsi que les jeunes élèves ingénieurs des mines, des ponts-et-chaussées et d'autres administrations trouvent actuellement des cours spéciaux dans chacun de ces services publics.

Pour cela, le gouvernement pourrait prendre des mesures efficaces ; et je ne doute pas que chaque administration ne pût offrir, dans son sein, un bon professeur spécial.

Ainsi se compléterait, pour les administrateurs français, l'instruction théorique la plus étendue qu'il serait possible.

Celle de la pratique viendrait ensuite s'y joindre, et rectifier, par ses applications positives, les idées fausses ou inexécutables.

Tel pourrait être l'ensemble de ce bel enseignement.

Il est, dans l'université de France, des *facultés* qui en offrent de plus considérables ; ainsi la *Faculté des Sciences* comprend l'enseignement de :

1° L'Arithmétique,
2° La Géométrie,
3° La Trigonométrie rectiligne,
4° L'Algèbre appliqué à la géométrie,
5° La Statique,

6° Le Calcul différentiel et intégral,
7° La Mécanique,
8° L'Astronomie,
9° La Physique,
10° La Chimie,
11° L'Histoire naturelle.

Voilà par quelles vastes études un gouvernement libéral a voulu que de savants mathématiciens et physiciens pussent se former en France.

Il est permis de croire qu'il ne serait pas moins utile de former des administrateurs et de préparer des hommes d'état.

La science du gouvernement des hommes n'a-t-elle pas été jusqu'ici trop négligée?

Ne peut-elle pas être enseignée dans son ensemble?

N'est-il pas possible qu'elle obtienne des succès?

Les progrès rapides de la civilisation semblent exiger cet enseignement.

Il serait honorable pour la France de donner le premier exemple d'études méthodiques et complètes en ce genre.

A mesure que les hommes s'éclairent sur leurs droits individuels, n'est-il pas nécessaire que les administrateurs du pays connaissent mieux aussi les droits de la société, dont ils sont les organes et les défenseurs?

La presse périodique pose incessamment des principes.

Il importe à la société que les doctrines véritablement utiles à sa conservation, à son bien-être, à son

perfectionnement, soient publiquement enseignées, avec cette autorité dogmatique qui accompagne d'ordinaire les interprètes-jurés des autres sciences.

Il est donc facile de prévoir le bien qui résulterait de la nouvelle création que j'appelle ici de toute la force de ma conviction personnelle.

Quelques doutes s'élèveraient-ils sur l'utilité actuelle d'une telle faculté?

Craindrait-on de voir faillir, en province, les éléments nécessaires à cet enseignement?

Le gouvernement pourrait se borner à décréter, dès à présent, la création d'une *Ecole spéciale*, où cet enseignement serait donné. Et son siége serait à Paris, sous les yeux mêmes du gouvernement.

Les matières ci-dessus désignées pourraient former l'enseignement à donner dans cette école.

L'essai qu'on en ferait éclairerait définitivement sur l'utilité de la création subséquente d'une faculté. Elle aurait aussi ce grand avantage de former sans doute des professeurs habiles.

L'intérêt du pays réclame ces mesures. La société française est en progrès d'améliorations; celle-ci importe à son avenir.

Au moment où je rédigeais cette note, M. le baron Pasquier, président de la chambre des pairs, prononçait l'éloge de M. *Cuvier*, et faisait connaître que ce vaste génie s'était

aussi occupé de projets qui avaient pour but de fonder et d'étendre l'enseignement des sciences administratives.

J'ignorais ce fait; et je m'honore de m'être, en ce point, rencontré avec M. Cuvier. Je ne sais non plus quel a pu être le plan qu'il avait conçu; mais je regrette infiniment de n'avoir point songé à lui soumettre le mien, pendant les trop courtes années où j'ai eu l'honneur de siéger avec lui dans le sein du conseil-d'état. Ce grand nom eût servi d'appui à mes idées, s'il les eût approuvées.



